PRB 00-19E

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

PROTECTING WILD SPECIES AT RISK IN CANADA

Jean-Luc Bourdages
Christine Labelle
Science and Technology Division

24 October 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06481/

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

OVERVIEW OF BIODIVERSITY 3
A. Biodiversity 3
B. Consequences of the Loss of Biodiversity in Canada 6

WILD SPECIES AT RISK IN CANADA 9

PROTECTING WILD SPECIES AT RISK IN CANADA 12
A. At the Federal Level 12
1. Existing Legislation 12
a. The *Fisheries Act* 13
b. The Migratory Birds Convention 13
c. The *Canada Wildlife Act* 13
d. The *National Parks Act* 14
e. CITES and WAPPRIITA 15
f. Bill C-8: An Act respecting marine conservation areas 16
2. Federal Initiatives 16
a. Recovery of Nationally Endangered Wildlife Program 16
b. National Policy on Oiled Birds and Oiled Species at Risk 17
3. Recent Legislative Proposals 18
B. The Provincial Level 21

LEGISLATION ON SPECIES AT RISK IN OTHER COUNTRIES 22
A. Various Aspects of the U.S. *Endangered Species Act* 23
B. Debates Surrounding the Reassessment of the U.S. Act 25

CONCLUSION 27

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROTECTING WILD SPECIES AT RISK IN CANADA

INTRODUCTION

As early as 1980, the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), along with the United Nations Environment Programme (UNEP) and the World Wildlife Fund (WWF), developed a world strategy for the conservation of living resources in order to further sustainable development.(1) This strategy was based on three principal objectives:

- the maintenance of essential ecological processes and life-support systems;
- the preservation of genetic diversity; and
- sustainable utilization of species and ecosystems.

A few years later, the World Commission on Environment and Development, better known as the Brundtland Commission, further highlighted the concept of sustainable development in a report(2) that will undoubtedly be seen as the catalyst for the international community's collective focus on increased protection of the environment and natural resources. Although many countries supported the idea of sustainable development and were formulating policies for its implementation, the tendency was to pay little attention to the conservation of species and their habitats. However, the Brundtland Report – like the World Conservation Strategy in 1980 – established that the protection of species and ecosystems is indispensable to the achievement of sustainable development.

---

(1) International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), *World Conservation Strategy*, Gland, Switzerland, 1980.

(2) World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

In the years following the publication of the Brundtland report, the United Nations Organization held an important conference on the environment and development (UNCED) in Rio de Janeiro, Brazil. The leaders of 105 countries attended the 1992 conference. In addition to the development of Agenda 21 and the adoption of the Framework Convention for Climatic Change, the Earth Summit gave top priority in its discussions to the conservation of biodiversity and adopted the International Convention on Biological Diversity. One year after the Rio Summit, 168 countries had signed the Convention, and 177 countries, Canada being the first, have since ratified it. Under the Convention, which took effect on 29 December 1999,[3] countries make a commitment to protect threatened species and habitats. Article 8k provides for signatory countries to "develop or maintain necessary legislation and/or other regulatory provisions for the protection of threatened species and populations."[4]

Canada has for a long time been concerned with the protection of its natural and historic heritage. As an example, 115 years ago it had already laid the groundwork for a national system of parks and natural sites. These protected lands have ensured the conservation of the country's most beautiful landscapes for current and future generations. Like a number of other statutes – the *Fisheries Act*, the *Migratory Birds Convention Act, 1994*, the *Canadian Wildlife Act*, the *Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act*[5] – the *National Parks Act* also protects certain species that are at risk and their habitats. All these statutes play an important role with regard to the conservation of natural ecosystems and the wildlife they support, but their existence has not stopped the disappearance of species once found in Canada. The commitment Canada made in 1992, after the Rio Summit, should make possible the necessary measures to ensure more effective protection of species and ecosystems now at risk.

This paper begins with an overview of the general concept of biodiversity and its importance internationally and in Canada. This is followed by an examination of the consequences of the loss of biodiversity in this country. The different approaches and measures

---

(3) "Ratification, 14 February 2000," the Internet site of the Convention on Biological Diversity (www.biodiv.org), June 2000.

(4) *Ibid.*

(5) Bill C-8, An Act respecting marine conservation areas, reached the report stage in the House of Commons at the beginning of October 2000.

taken in Canada, including the most recent federal bills to ensure the conservation and recovery of species at risk, are presented. The experience acquired in this regard in certain other countries – particularly the United States, which since 1973 has had a specific statute for the protection of species at risk – is then examined.

OVERVIEW OF BIODIVERSITY

A. Biodiversity

The term biodiversity – or biological diversity – can be defined as the variety of life and its processes. It includes the variety of living organisms, their genetic differences, the communities and ecosystems in which they are found, and the ecological and evolutionary processes that enable them to function, to change, and to adapt.(6) Simply put, biodiversity corresponds to the totality of genes, species and ecosystems that make up all the life forms found on earth. Each level of biological organization is important, and all are interrelated. Genes are the elements identifying each of the species living on earth. Species – the level of biological organization of particular concern in this paper – can be defined as a population or series of populations whose individuals have the potential to freely breed with one another in which any variation is discontinuous from other populations or series of populations. Finally, all the related species in a given environment together form an ecosystem.

The diversity of life forms on earth constitutes the basis of the human environment and is the reason the planet is habitable. It is these life forms that maintain the ecological functions essential to humanity's survival. Thus, the interaction of a number of species makes possible the production of oxygen, the conversion of energy from the sun into carbohydrates and protein, the purification of drinking water, and moderation of the climate. These life forms produce the soil that supports crop production, and they purify the air.(7) Biological diversity also contributes to the well-being of humanity and the satisfaction of its needs. Most food comes from natural sources; of the 80,000 edible plants in the world,

---

(6) R.F. Noss and A.Y. Cooperrider, *Saving Nature's Legacy – Protecting and Restoring Biodiversity*, Washington, D.C.: Island Press, 1994, p. 5.

(7) Biodiversity Working Group, *Canadian Biodiversity Strategy – Canada's Response to the Convention on Biological Diversity*, November 1994, p. 4.

approximately 20 species – particularly rice, corn and wheat – meet 90% of the world's needs.[8] Although people use only a few thousand plants, they count on wild species to improve their crop production. Many medicines also come from wild species. In North America, half of all drugs prescribed come from natural sources; for example, the active ingredient of aspirin was discovered in the White Willow.[9] Similarly, the Rosy Periwinkle is indispensable in curing certain types of leukemia. Finally, the economic benefits of biological diversity are far-reaching, affecting the development of resources, such as forestry, fishing and agriculture, as well as pharmacology, biotechnology and ecotourism.

Canada's responsibilities with respect to the conservation of biological resources are extensive. The country has 13 million square kilometres of land and water, while its coastline is the longest in the world, consisting of almost 244,000 kilometres bordering the Atlantic, Pacific and Arctic oceans. Canada is home to almost 20% of the planet's wildlife, 24% of its wetlands, 20% of its freshwater, and almost 10% of its forests.[10] It comes as no surprise, therefore, that the diversity of wild species is an integral part of this country's heritage and identity. This diversity has also given rise to numerous recreational activities, such as hunting, fishing and tourism, which bring in billions of dollars and provide jobs for many Canadians. Ironically, many of the species that are particularly popular with tourists are at risk; they include the Grizzly Bear, the Wood Bison, the St. Lawrence Beluga Whale, the Sea Otter, the Harlequin Duck, and the Whooping Crane.[11]

To satisfy some of its future needs, humanity will have to turn to nature, as it did in the past, to find new sources of medicine and chemicals, and to improve crop production. If it fails in its attempt to preserve biodiversity, it is in danger of losing these possibilities. A recent discovery in the pharmacological and medical sector, taxol, is an eloquent illustration of how important it is to maintain biodiversity and shows that the problem is not restricted to the tropical zones. Taxol is an anti-cancer agent discovered in the bark of the Pacific Yew, which grows on the west coast of Canada and the United States. As well, a powerful insect repellent,

---

(8) National Wildlife Federation, Endangered Species Program, *Why Should We Save Species?* http://www.nwf.org/endangered/value/g9whysav.html

(9) Biodiversity Working Group (1994), p. 4.

(10) *Ibid.*, p. 8.

(11) The Sierra Legal Defence Fund, *Recommendation for Federal Endangered Species Legislation*, prepared for the Endangered Species Coalition, 25 April 1995, p. 8.

trans-pulegol, was recently discovered in an endangered plant of the mint family.[12] Furthermore, each species is a unique source of genetic information, and the future of research into genetics or biotechnology will depend on what information is available. Finally, biological diversity guarantees a good range of future options for reacting to changing and unexpected environmental conditions.

The world-wide decline of biodiversity is now recognized as one of today's most serious environmental problems.[13] The extinction of species goes on, of course, as a natural phenomenon; new species arise, while others disappear forever. Until a few decades ago, there was a general trend toward greater diversity, with losses amply offset by the appearance of new species; however, in recent decades, there has been a considerable reduction in biodiversity, largely because of human activities associated with industrial, agricultural and urban development. Some researchers estimate that the impact of human beings on forests and biologically rich environments has become so intense that the current rate of species extinction is 1,000 to 10,000 times greater than the natural rate of extinction that existed before the appearance of *Homo sapiens*.[14]

Nobody knows exactly how many species there are in the world, but Environment Canada's Canadian Wildlife Service estimates the total to be between 12 and 118 million, of which only 1.75 million have been identified.[15] Over the past 400 years, 484 animal species and 654 plant species may have disappeared, and more than 30,000 species may now be in danger of extinction.[16] The U.S. National Science Board estimates that 25% of the species now on earth could disappear over the next 25 years;[17] this is one of the most serious of all global changes, especially because the loss of biodiversity is irreversible.

It is recognized that biological diversity is greater in tropical zones than in those that are temperate or colder. This does not mean, however, that the protection of biodiversity is any less crucial in Canada than elsewhere; each species is important to the proper functioning of

---

(12) T. Eisner, "The Hidden Value of Species Diversity," *BioScience*, Vol. 42, No. 8, p. 578.

(13) Biodiversity Working Group (1994), p. 5.

(14) *Ibid.*, p. 5.

(15) Environment Canada, Canadian Wildlife Service, *Species At Risk*, Hinterland Who's Who, revised 1999.

(16) "Humans Destroying Species At Alarming Rate, UN Says," *Ottawa Citizen*, 14 November 1995, p. A9.

(17) Q.D. Wheeler, "Systematics and Biodiversity – Policies at Higher Levels," *BioScience Supplement 1995*, S-2.

the ecosystem in which it evolves. As Table 1 shows, a total of 71,895 species have been listed to date in Canada. Furthermore, scientists suspect the existence of another 53,780 species yet to be identified and described. The numbers are highest for insects, whether known or suspected species.

Table 1: The Biological Diversity of Wild Species in Canada

Plant and Animal Groups	Known Species [a]	Suspected Species [a]
algae and diatoms	5,323	2,800
slime moulds, fungi and lichen	11,400	3,600
mosses and liverworts	965	50
ferns and fern allies	141	15
vascular plants (about 78% native)	4,187 [b]	100
molluscs	1,121	100
crustaceans	3,008	1,100
insects	33,755	32,800
spiders, mites and ticks	3,171	7,700
other invertebrates	6,879	5,000
sharks, bony fish and lampreys	1,091	513
amphibians and reptiles	83	2
birds	578	0
mammals (excluding human beings)	193	0
Total	**71,895**	**53,780**

[a] "Known species" are those that have already been named and described, whereas "suspected species" are those that are thought to exist but have not been named or described.

[b] Of the species total for vascular plants, 3,269 are considered native species and 918 are introduced or non-native.

Source: Environment Canada, *The State of Canada's Environment – 1991*, Canada's Green Plan, Ottawa, 1991, c. 6, p. 5; and Environment Canada, Canadian Wildlife Service, *Species at Risk*, Hinterland Who's Who, revised 1999.

B. Consequences of the Loss of Biodiversity in Canada

The UN report on biodiversity offers a number of explanations for the decline in biodiversity. They include the increase in population and economic development, which, in their individual ways, help to use up biological resources. Humanity has also failed in its attempt to

evaluate the long-term effects of behaviour that involves destruction of habitats, exploitation of natural resources, and the introduction of exotic species. The inability of the laws of the economic market to recognize the value of maintaining biodiversity is another factor. Increases in human migration, travel and international trade also constitute a threat to biodiversity, as does the increase in pollution.(18)

In Canada, the primary cause of reduced biodiversity is loss of habitat. It has been estimated that 80% of the species reduction in this country has come about for this reason.(19) Overhunting (as in the case of the Grizzly Bear), overfishing, pollution, and the introduction of non-indigenous species such as the Zebra Mussel are the other principal causes.(20)

Environment Canada has attempted to estimate the number of eco-regions at high risk for biodiversity loss. Of the 177 eco-regions identified in Canada, 14 – or 7% of Canada – are considered to be at high risk, primarily because of conversion of lands to agricultural or urban use. Thus, what remains is less than 13% of shortgrass prairie, 19% of mixed-grass prairie, 16% of aspen parkland and only a few hectares of tallgrass prairie. Urbanization is concentrated in the Quebec City-Windsor corridor, where the ecosystems with the most species are found. In these inhabited regions, which are home to almost half the species that are threatened or on the way to extinction in Canada, the wetlands have been reduced by almost 90%. Similarly, only small patches of the Carolinian forest remain, in the extreme southern part of Ontario.(21)

Forestry is another form of land use that has played a large role in the loss of habitats. With forests covering almost half of Canada, it is difficult to protect biodiversity unless we protect forest ecosystems and the species they contain. Unfortunately, the number of pristine temperate west coast rain forests keeps shrinking: in the three Maritime provinces, old-growth forests cover a very small area and exist only in patches; and in central Canada, only a few small

---

(18) "Humans Destroying ... " (14 November 1995), p. A9.

(19) Canadian Wildlife Service (1999).

(20) B. Czech, P.R. Krausman and P.K. Devers, "Economic Associations Among Causes of Species Endangerment in the United States," *BioScience*, July 2000, pp. 593-601.

(21) Environment Canada, Biodiversity Science Assessment Team, *Biodiversity in Canada: A Science Assessment*, summary, ed. A. Keith, 1994, p. 11.

stands of old red and white pines remain.[22] In addition, a 2000 study suggests that species living on tundra and in coniferous forests, especially in Canada, could be among the most vulnerable to climate change. Researchers estimate that in seven Canadian provinces and territories, more than half the habitats could be lost to climate change, or transformed by it into other types of habitat.[23]

Canada's aquatic and marine systems have also undergone major changes. The ecosystem of the Great Lakes has been significantly affected by heavy fishing and successive invasions of various species, as well as by pollution and alteration of habitats. The disappearance of the Blue Walleye of Lake Erie is an example of overfishing. In Atlantic coastal waters, heavy exploitation of the ecosystem of Georges Bank between 1963 and 1986 caused a drop in the proportion of cod in the total catch from 55% to 11%, while the proportion of dogfish in the catch jumped from 2% to 41%.[24]

A number of exotic species have been introduced; they include the fungus responsible for Dutch elm disease, which has eliminated almost all mature elms in many areas. Other species are on the increase, such as the Ring-billed Gull, which is invading the cities along the St. Lawrence and the Great Lakes.[25] Ecosystems are not static, and changes in their composition are normal, but care must be taken not to accelerate the process or create conditions that could lead to the displacement of indigenous species.

The only means of maintaining an important portion of biological diversity is to lessen the impact of human activities on the global environment. The first step in this direction, however, continues to be the establishment of strategies for the management of threatened species. The importance of this measure resides in the fact that plants and animals, particularly birds and mammals, are known as excellent indicators of the general state of the environment. One of the best-known examples is, of course, DDT; this product bioaccumulated in the food chain to such an extent that even after it was banned it posed a serious threat to the survival of predatory birds, such as the Peregrine Falcon and the Bald Eagle, which had reproductive

---

(22) *Ibid.*, p. 9.

(23) David Spurgeon, "Global warming threatens extinction for many species," *Nature*, 14 September 2000, p. 121.

(24) Environment Canada (1994), p. 17.

(25) *Ibid.*, p. 25.

problems directly linked to the presence of this pesticide in the environment. When a species dies out or is at risk, it very often indicates that there is too much human pressure on the ecosystem of which it forms a part.

WILD SPECIES AT RISK IN CANADA

For almost 20 years, the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC) has determined the risk categories of wild species, sub-species and separate populations in Canada (see definitions in Table 2).

Table 2: Risk Categories Used by COSEWIC

Status	Definition
Species	Any indigenous species, subspecies, variety or geographically defined population of wild fauna or flora
Special concern	A species whose characteristics make it particularly sensitive to human activities or natural events
Threatened	A species likely to become endangered if limiting factors are not reversed
Endangered	A species facing imminent extirpation or extinction
Extirpated in Canada	A species no longer existing in the wild in Canada but occurring elsewhere
Extinct	A species that no longer exists
Not at risk	A species that has been evaluated and found not to be at risk
Data deficient	A species for which there is insufficient scientific information to support status designation

Source: Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC), *Canadian Species At Risk – May 2000*, Ottawa, 2000.

COSEWIC is made up of independent scientific experts from each provincial and territorial wildlife management agency, four federal agencies and three non-governmental conservation organizations. Starting in 2001, a new member specialized in traditional Aboriginal knowledge will be added to the Committee.

Over the years, COSEWIC has compiled a credible and recognized list of Canadian species at risk, based on solid scientific facts. The species examined by the committee include birds, mammals, fish, amphibians, reptiles, molluscs, lepidoptera, vascular plants, lichens and mosses. Of the more than 510 species studied since 1978, the COSEWIC list in April 2000 comprised 353 species at risk, broken down as follows: 153 species of special concern, 71 threatened species, 102 endangered species, 15 species extirpated in Canada, and 12 extinct species (see Table 3).

Table 3: Canadian Species at Risk as of April 2000, According to COSEWIC

Category	Birds	Land Mammals	Marine Mammals	Fish	Amphibians and Reptiles	Molluscs	Lepidop-tera (Butter-flies)	Vascular Plants	Lichens and Mosses	Category Total
Extinct	3	1	1	6	0	1	0	0	0	12
Extirpated in Canada	2	2	2	2	1	1	3	2	0	15
Endangered	18	9	6	9	8	5	1	44	2	102
Threatened	7	7	5	13	7	1	0	31	0	71
Special Concern	22	17	8	43	18	0	2	40	3	153
Total	**52**	**36**	**22**	**73**	**34**	**8**	**6**	**117**	**5**	**353**

Source: Environment Canada, Canadian Wildlife Service, *Species At Risk*, Hinterland Who's Who, Internet site, 29 June 2000; and Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC), *COSEWIC releases updated list of species at risk in Canada*, COSEWIC Internet site, 8 May 2000.

COSEWIC's work (as documented in its report for the year 2000) entailed reassessment of 123 species on the basis of new quantitative criteria used to estimate risk of disappearing. The criteria are based on the global model adopted by the IUCN. According to the COSEWIC findings, most of the species reassessed so far have remained in their risk category, but there will not be a clearer idea of the situation until all the reassessments have been completed. Generally speaking, although about a dozen species have been removed from the

list, and others have been placed in a lower risk category, the list as a whole continues to grow.[26]

Here are some examples of species in each category:

- *Extirpated in Canada*: The Great Auk and the Passenger Pigeon are two well-known examples of species that are extinct in Canada.
- *Endangered species*: The Swift Fox, which had ceased to exist in the wild in Canada, was recently reintroduced on the Prairies but is still in the endangered category.[27] The list of endangered mammals includes the Vancouver Island Marmot (1997) and the Peary Caribou. In Eastern Canada, the Piping Plover is endangered because its nesting sites are frequently disturbed by motorized vehicles and by building on its nesting grounds. Another species of bird, the Whooping Crane, survives primarily in Wood Buffalo National Park. In the amphibians group, COSEWIC in November 1999 made its first emergency designation: the Oregon Spotted Frog, found only in British Columbia and a few sites in the United States, is considered to be an endangered species.[28] Also on the endangered list are three plant species (among others): the Western Fringed Prairie Orchid, the Eastern Prickly Pear Cactus (found in southern Ontario), and the Small White Lady's Slipper (also a member of the family Orchidae). The American Marten used to be a threatened species, but since 1996, when it was last reassessed, it has been designated as an endangered species.[29] The St. Lawrence Beluga is another well-known example of a species that has slipped from threatened to endangered status in Canada, largely because of high levels of toxic pollution in the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway. These last two are telling examples of species at risk in Canada that came to be at even greater risk because the factors that made it vulnerable were not reversed.

---

(26) It should be noted that the COSEWIC list is not complete, containing as it does less than 20% of all known species in Canada, and is dependent on the speed at which the Committee can examine and identify species at risk.

(27) COSEWIC, *List of Species At Risk in Canada*, Internet site of the Canadian Wildlife Service, Environment Canada, August 2000.

(28) COSEWIC, *Emergency Designation of a Species in Danger of Extinction*, press release, 1 November 1999.

(29) COSEWIC, *Canadian Species At Risk – April 1996*, Ottawa.

- *Threatened species*: The Copper Redhorse is very familiar to Quebecers because of the efforts that have been made to protect it. The only place in the world this fish species is found is a river in south-west Quebec, where water pollution and acid rain are the main threats to its quality of habitat and its food supply. Another threatened species, the Eastern Massassauga Rattlesnake, is also in jeopardy because of the fragmentation of its habitat in the Georgian Bay region. Several plants are also found in this category, including Blue Ash and American Ginseng.
- *Species of special concern*: The Polar Bear, the Wolverine, the Peregrine Falcon, the Green Sturgeon, the Gulf of St. Lawrence Aster and the Cryptic Paw Lichen are just some of the many species of special concern in Canada. The Peregrine Falcon is the best known of these species because of repopulation programs in several provinces, notably Quebec, whereby young falcons have been raised in captivity and then released in either natural or urban settings.

PROTECTING WILD SPECIES AT RISK IN CANADA

A. At the Federal Level

There is still no federal legislation in Canada specifically to protect species of plants and animals at risk. However, a number of statutes do, directly or indirectly, offer some protection for such species. Canada also has a program for implementing recovery plans (RENEW) and a committee responsible for preparing a list of species at risk (COSEWIC). As well, certain Canadian conservation groups have taken initiatives to save some species at risk.

1. Existing Legislation

At the national level, the *Fisheries Act* and the *Migratory Birds Convention Act, 1994* afford general protection for groups of species as a whole but do not include specific provisions on species at risk. On the other hand, the *Oceans Act*, the *Canada Wildlife Act* and the *National Parks Act* do contain specific provisions on species at risk, in addition to their broader mandate. These five statutes also protect some habitats that are crucial to the survival of species at risk. With regard to domestic and international trade, the *Wild Animal and Plant*

Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act applies to all species but also includes measures to protect species at risk.

a. The *Fisheries Act*

The *Fisheries Act* empowers the Governor in Council to regulate all matters related to fishing, including the conservation and protection of fish and their spawning grounds. The word "fish" in the Act includes shellfish, crustaceans, marine animals and the eggs, spawn, spat and juvenile stages of fish, shellfish and marine animals. The Act thus protects all species of fish and also provides strong protection for fish habitats, including marine plants.

b. The Migratory Birds Convention

In 1916, Canada and the United States signed the Migratory Birds Convention, which regulates hunting, deters trade and marketing, controls the use of migratory birds through permits and licences, and provides for the creation of sanctuaries to control and manage protected areas. There are 101 migratory bird sanctuaries protecting some 11.3 million hectares. The Convention was revised in 1994 to include protection for sperm, embryos and tissue cultures from migratory birds, as well as birds and their eggs. The Convention covers all migratory birds, so that species at risk – such as the Eskimo Curlew, the Harlequin Duck, the Piping Plover, the Peregrine Falcon, the Spotted Owl and the Whooping Crane[30] – do have some protection. But there is no specific legislation for species at risk.

c. The *Canada Wildlife Act*

In 1973, Canada passed the *Canada Wildlife Act*, with the aim of launching research on wildlife, especially the larger species, and enabling the federal government to work with the provinces on conservation and recreational activities affecting wildlife and their habitats. The Act was amended in 1994 to include all land species of flora and fauna and all species found within 200 nautical miles of the Canadian coast. The habitats of all these species are protected by the Act, and mechanisms are provided for protecting endangered wildlife.

---

(30) Three regulations are made under the Act: the *Migratory Birds Regulations*, the *Migratory Birds Hunting Regulations* and the *Migratory Bird Sanctuary Regulations*.

In 1990, two years before the Rio Summit, the *Canada Wildlife Act* was strengthened by the adoption of a wildlife policy for Canada. The policy's goal is to maintain and enhance the health and diversity of Canada's wildlife, both for its own sake and for the benefit of current and future generations of Canadians.(31) The policy not only recognizes the importance of biodiversity, but also states that in policy-making and development planning, the consideration of economic, social and environmental factors together enables wildlife conservation to be incorporated into policies, plans and projects from the start. The policy also recognizes that protection of habitats and ecosystems is the cheapest and most effective way of conserving wildlife and must always take precedence over other means.

d. The *National Parks Act*

For more than a century, the *National Parks Act* has protected various sites for conservation for the benefit of current and future generations. Under the Act, the Governor in Council has the power to make regulations concerning: the preservation, control and management of parks; the protection of fauna, including the taking of specimens for scientific or propagation purposes; the destruction or removal of dangerous or superabundant species; and the management and regulation of fishing and the protection of fish, including the prevention and remedying of any obstruction or pollution of waterways. All wild species of flora and fauna found within the boundaries of national parks are thus protected. In addition, the Act provides for heavy fines for the poaching of protected or at-risk species in national parks. Bill C-27, the *Canada National Parks Act*, was passed by the House of Commons (13 June 2000) and reported by the Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources (5 October 2000). Its primary aim is to amend and consolidate the *National Parks Act* and to provide for the future establishment of new parks. The new Act is linked to two other legislative measures.(32) Once in force, these three acts will form a coherent legislative whole that will assist the Canadian

---

(31) Wildlife Ministers' Council of Canada, *A Wildlife Policy for Canada*, 1990, p. 8.

(32) The *Parks Canada Act* (Bill C-29), passed in December 1998, created the Parks Canada Agency; Bill C-8, tabled in October 1999, would have established marine conservation areas.

government to preserve and protect more effectively the ecological integrity of natural heritage sites.[33]

e. CITES and WAPPRIITA

Trafficking in species at risk in 1995 represented a market worth approximately $1.5 billion and thus affected some 37,000 plant and animal species. The United States and Canada, for example, annually import 10,000 monkeys for use in research and almost 450,000 live birds to be kept as pets. Canadians ship Caribou antlers and Black Bear gall bladders to countries in Asia.[34] According to Canadian government data on organized crime, illegal trafficking in species at risk represents a market worth $6 billion annually.[35] These figures show how important it is to regulate international trade in wildlife.

Signed in 1973 by some 100 countries (including Canada), the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) is considered the most successful international conservation agreement in history.[36] The Convention plays an important role in controlling legal and illegal interstate trade in wild species at risk and products made from those species. The aim is not to eliminate this trade, but rather to encourage rational and sustainable use of resources for development. Thus, the government has included two species on the CITES control list, namely the Peregrine Falcon (threatened species status) and the Whooping Crane (in danger of extinction), to ensure that they will not be exported from Canada without authorization.

In the early 1990s, the Government of Canada, recognizing the need to strengthen CITES, passed the *Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act* (WAPPRIITA). This Act means that interprovincial trade, as well as international trade, can now be controlled; moreover, its scope now extends to indigenous species designated at risk by COSEWIC, all in accordance with CITES. WAPPRIITA prohibits

---

(33) John Craig, *Bill C-27: An Act respecting the national parks of Canada*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 4 May 2000.

(34) Agence Science-Presse, « Espèces menacées: la contrebande prend du poil de la bête », *Franc-Vert*, Vol. 12, No. 5, October-November 1995, p. 12.

(35) Solicitor General of Canada, *Organized crime, impact study*, Highlights, 1998.

(36) K. Douglas, *Endangered Species in Canada*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 15 April 1991, p. 16.

the export and import of wild animals and plants at risk or parts or products thereof, in accordance with international agreements as well as conservation laws in the provinces and in other countries; it also prohibits the possession of wild animals or plants at risk or parts or products thereof for the purpose of sale or distribution.

f. Bill C-8: An Act respecting marine conservation areas

Bill C-8, An Act respecting marine conservation areas – which was being considered by the House of Commons in September 2000, but died on the *Order Paper* in October 2000 – was designed to create a system of national marine conservation areas. When complete, this system would have been representative of the 29 marine areas in Canada covering the waters of the Great Lakes, inland waters (including marshes), domestic waters and the 200-nautical-mile exclusive economic zone. The marine conservation areas have two main objectives: the protection and conservation of marine areas that are representative of ocean environments in Canada and the Great Lakes; and an appreciative, understanding and respectful use by the general public of the marine heritage. Bill C-8 would have amended the *National Parks Act* to exclude the marine areas from its application. Furthermore, if this Bill had become law, it would not have applied to the Saguenay – St. Lawrence Marine Park because special legislation applying to this Park is already in force.[37]

2. Federal Initiatives

a. Recovery of Nationally Endangered Wildlife Program

The Recovery of Nationally Endangered Wildlife (RENEW) Committee was established in 1988 to prepare recovery plans for species listed at risk by COSEWIC. Although the early years were difficult because of the limited financial resources available and inadequate scientific knowledge, the future promises to be better. In his Department's budget for 2000, the Minister of the Environment announced investments of $90 million over the next three years and $45 million in the following years to protect species at risk and their habitat. As well as promoting the RENEW program, this funding will also allow Environment Canada to develop

(37) Luc Gagné, *Bill C-8: An Act respecting marine conservation areas*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 25 October 1999.

management programs and incentive measures to encourage public involvement in the protection of species and their habitat.[38] Three stewardship programs have been announced for 2000:

- the injection of $410,000 into the Coteau project (Saskatchewan), which is designed to provide protection for the Ferruginous Hawk, the Leopard Frog, the Piping Plover and the Burrowing Owl over an area of 23,000 km^2;
- an investment of $200,000 to restore the migratory loggerhead shrike; and
- $1 million in funding for the Southern Okanagan and Similkameen Valley Conservation Program.[39]

A number of recovery plans have succeeded in improving the status of species at risk, including those relating to the Wood Bison (for which a cooperation agreement was concluded between Canada and the United States), and those relating to the Peregrine Falcon and the Swift Fox. The Highlights of RENEW's latest annual report indicated that 17 recovery plans have been approved, 3 are awaiting approval, 21 plans or strategies have been developed (at least on a temporary basis), and 47 recovery teams are currently at work.[40]

Efforts by conservation groups to protect some of Canada's species at risk should also be noted. The Wye Marsh Wildlife Centre in Midland, Ontario, for example, has been working in recent years to increase the population of Trumpeter Swans, a species that was vulnerable but is no longer threatened today.

b. National Policy on Oiled Birds and Oiled Species at Risk

The National Policy on Oiled Birds and Oiled Species at Risk of January 2000, applied by the Canadian Wildlife Service, indicates the roles to be played and measures to be taken in the case of an oil spill, where migratory birds are contaminated by oil or species at risk by oil under the federal, provincial and territorial processes. This policy includes all species of migratory birds and their land, fresh water, marine and tidal habitats. It can be combined with

---

(38) Environment Canada, *Estimates 2000 - 2001, Part III – Report on Plans and Priorities*.

(39) Environment Canada, *Environment Minister David Anderson announces $1 million in support to restore habitats and species at risk in the southern Okanagan and Similkameen Valley region*, Osoyoos, 31 July 2000.

(40) Canadian Council for the Conservation of Species at Risk, *Annual RENEW Report 1999-2000 – Recovery of Nationally Endangered Species*, RENEW Report 10, 2000.

the action plans of other organizations, which will make it possible to deal with all species of wildlife affected by oil spills.[41]

3. Recent Legislative Proposals

In Canada, the relevance of legislation relating to the conservation of species at risk has been debated for more than 20 years now. At a symposium on Canada's species and spaces at risk held in 1976, it was pointed out that the programs for species at risk could definitely not protect Canada's flora and fauna unless they were supported by legislation. Similarly, in 1989, a special multi-stakeholder committee[42] submitted a report to the Prime Minister recommending the enactment of federal legislation to protect species at risk in order to consolidate Canada's biological diversity. At the time, the government of Canada thought it could use all federal statutes relating to fauna, flora and the environment in order to protect endangered species. However, following the signing of the Biodiversity Convention at the Earth Summit, the Standing House of Commons Committee on the Environment recommended that the government of Canada immediately take the necessary measures to develop an integrated legislative approach to protect endangered species, habitats, ecosystems and biodiversity in this country.[43]

In 1995, three years after Canada signed the United Nations Convention on Biological Diversity and following the tabling of two Private Members' bills in the House of Commons, the federal government published a Canadian Strategy on Biodiversity in fulfilment of one of its main undertakings as a signatory of the Convention. Shortly after, the government submitted a working paper entitled *A National Approach to the Conservation of Species at Risk in Canada*, concerning which public consultations were held in 14 cities in Canada. In addition to a number of recommendations, including some relating to the importance of informing the

---

(41) Environment Canada, Canadian Wildlife Service, *National Policy on Oiled Birds and Oiled Species at Risk, January 2000*, 2000.

(42) The "Greenprint for Canada Committee," which consisted of 34 conservation and aboriginal organizations.

(43) Environment Canada, Canadian Wildlife Service, *Legislation on Species at Risk in Canada: A Working Paper*, 17 November 1994, pp. 4-5.

public, the need for strict legislation emerged from these consultations.[44] Subsequently, Environment Canada issued draft legislation in the form of the Act to protect species at risk in Canada. This proposal gave rise to two main criticisms from Canadian scientists at the time. First, the scientists noted that it did not impose sufficient restrictions, especially with respect to the protection of the habitat of species at risk. Second, they noted that the forthcoming legislation applied only to species located on federal lands, including the national parks or that fall under federal jurisdiction, namely migratory birds, migratory mammals such as the Beluga Whale of the St. Lawrence and certain species of migratory fish. Federal lands account for only a very small part of the area of Canada, approximately 4%.[45] Shortly after this draft legislation was released in October 1996, two important initiatives followed.

First, the federal, provincial and territorial ministers responsible for wildlife management agreed in principle on an Agreement to Protect Species at Risk, pursuant to which the ministers agreed to take a national approach to the protection of these species. The Agreement is based on the constitutional division of legislative powers concerning protection of the environment. They agreed to enact legislation and implement additional programs to protect species at risk, and to cooperate in taking action with respect to species that cross borders within Canada.[46]

Second, the federal government tabled legislation in the House of Commons under the title Bill C-65: An Act respecting the protection of wildlife species at risk in Canada. This Bill, which was substantially amended by the Standing House of Commons Committee on the Environment and Sustainable Development, nevertheless died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved in 1997. A second bill, Bill C-33: An Act respecting the protection of wildlife species at risk in Canada, was tabled in the House of Commons on 11 April 2000 but died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved in October 2000. If it had passed, it would have constituted the first federal legislation dealing with the listing, protection and

---

(44) Environment Canada, Canadian Wildlife Service, *Report on Public Consultations: A National Approach to the Conservation of Species at Risk in Canada*, 1995.

(45) P. Gingras, « Les scientifiques réclament une loi fédérale musclée sur les espèces menacées », *La Presse*, 23 November 1995, p. A10.

(46) Kristen Douglas, *Bill C-33: An Act respecting the protection of species at risk in Canada*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 18 May 2000.

recovery of endangered species that fall under federal jurisdiction.[47] Generally speaking, Bill C-33 would have conferred power to prohibit the destruction of species at risk (extinct, in danger of extinction, or threatened) and their habitat and to list a species as a matter of urgency. The inclusion of a species on the disappearing or threatened list would, moreover, have suggested that a restoration program or an action plan should be prepared on a mandatory basis; financing and, if necessary, compensation payments would be provided for this process. This Bill would also have promoted voluntary measures to protect and preserve habitats and would have given legal recognition to COSEWIC.

Although Bill C-33 was similar to its predecessor in many respects, it nevertheless differed in certain ways, especially in terms of its scope and the approach taken to the conservation of species. For example, the role that would have been played by the provincial and territorial governments in protecting species was clearer and, as a result, the scope of the Bill was more limited. In fact, Bill C-33 would have applied to "federal" species (aquatic species and migratory birds) but would have applied to other species only if they had been located on federal lands, unless Cabinet decided otherwise. Furthermore, it would not have applied automatically to other species that cross international borders. On the other hand, although Bill C-33 did not propose any protective measure that would have allowed the public to force the Minister to act, the public would nevertheless have had three kinds of remedy at its disposal under the Bill. Bill C-33 would have expanded the role of stewardship and promoted the funding of conservation measures carried out by individuals, organizations, communities, business or governments. Finally, Bill C-33 would have provided for compensation to be given to all those who would have suffered losses as a result of the application of measures to prohibit the destruction of essential habitats.

Bill C-33 was similar to Bill C-65, especially with respect to the protection of habitats, the process of listing species at risk and the decision as to whether to list species in the regulations, the last two items being subject to Cabinet's discretion.[48]

---

(47) *Ibid.*

(48) A full examination of Bill C-33 may be found in *Ibid.*

B. The Provincial Level

Five Canadian provinces have enacted legislation that specifically protects endangered species. Two of them did so a number of years ago, namely Ontario in 1973 and New Brunswick in 1974. The other three provinces did so much more recently, namely Quebec in 1989, Manitoba in 1990 and Nova Scotia in 1998. Overall, this provincial legislation has been found useful by those who are interested in the protection of biodiversity, especially because it applies to both private and public lands. However, some people feel that none of these statutes is strict enough, especially because most of their provisions are discretionary in nature, especially those that apply to the listing of the species at risk and the protection of habitats.[49] On the other hand, the Nova Scotia Act (which is more recent) confers much less discretionary power in the provisions governing the listing of species at risk and ensuring that their habitat is protected.

Ontario's and New Brunswick's older laws do not define the term "species" and include only one category of risk, namely endangered. There is no requirement to prepare a list of species at risk or to determine their habitat. However, these two acts protect the habitat of species that the government recognizes to be endangered.

According to the Endangered Species Coalition,[50] the Quebec and Manitoba statutes are stronger than their counterparts in Ontario and New Brunswick. They cover a wider range of species and include two risk categories, namely endangered and threatened; under the Quebec statute, these categories correspond to threatened and vulnerable respectively.

The Manitoba statute applies to all taxonomic groups of plants and animals (species, subspecies, breeds, varieties and separate populations) and also includes eggs and larvae. The definition of habitat is broad: an area of land, water or air that contains the natural resources on which the species depends for its life and propagation.[51] Although the Act provides for the creation of a scientific committee to advise the government concerning the identification and protection of species at risk, there is no requirement to establish a list of

(49) The Sierra Legal Defence Fund (1995).

(50) *Ibid.*

(51) J.P. Foley and L.S. Maltby, "A Summary of Endangered Species and Related Legislation," Environment Canada, Canadian Wildlife Service, draft, 15 February 1995, pp. 17-22.

species at risk or their habitats. However, the Act also states that a permit is required for any activity likely to disturb species at risk.(52)

Like its Manitoba counterpart, the Quebec statute applies to all taxonomic groups of plants and animals, including invertebrates other than mollusks and crustaceans. It also includes the same two risk categories. Although listing designated species is not mandatory, the Act permits the habitat of each of the species at risk to be identified. In 1995, six years after the Act was originally passed, the Quebec government implemented the first two regulations to protect nine plants. The first regulation designated the Wild Leek as a vulnerable species, and prohibits trade in and regulates the harvesting of the plant. The second regulation designated the other eight plants as threatened species, and protects them and their habitats.(53)

Although they do not have statutes that specifically apply to the protection of species at risk, a number of Canadian provinces nevertheless have more general legislative measures concerning flora and fauna that make it possible either directly or indirectly to provide some protection for species at risk. This is particularly true of British Columbia, Alberta and Prince Edward Island, where the *Wildlife Act*(54) even authorizes the making of regulation – and thus the exercise of discretion – to list certain categories of species at risk and to take the measures required for their preservation, including their habitat. Newfoundland and the Northwest Territories have indicated their intention to introduce legislation on species at risk.

LEGISLATION ON SPECIES AT RISK IN OTHER COUNTRIES

In 1973, the United States was the first country to pass a law on endangered species (the *Endangered Species Act*). Almost 20 years later, the Government of Australia also passed federal legislation on this issue. These two statutes are more comprehensive and much more stringent than the Canadian provincial legislation mentioned earlier. They provide for the development of a list of endangered species, the identification of their habitats, and the implementation of recovery plans for each of the species listed. They also prohibit a range of activities that could be harmful to endangered species. Finally, all federal bills likely to have an

(52) *Ibid.*, p. 17.

(53) G. Lamoureux, « Plantes menacées: un moment historique », *La Presse*, 10 April 1995, p. B4.

(54) The *Wildlife Conservation Act* in the case of Prince Edward Island.

adverse effect on an endangered species or its habitat must have the approval of the authorities responsible for implementing the endangered species Act. In addition, the Australian Act[55] requires that two lists be prepared: one which includes endangered ecosystems; the other would indicate activities considered to pose a threat to the species and ecosystems at risk as well as the creation of a scientific committee to advise the government on the implementation of and amendments to be made to the Act.

The European Union also adopted the "Habitats" directive in 1992 concerning the conservation of natural habitats and wild fauna and flora. This directive is designed to preserve the biodiversity of Europe on two levels. First, it requires the member states to protect 293 animal species and 490 plant species. Second, it imposes a duty on governments to protect the natural habitats of the most threatened species in Europe. In fact, those governments have until 2004 to make an official undertaking to protect the sites chosen and to implement the necessary protection measures.[56]

Given the importance of the U.S. Act, which is still the basic model in this area, a more substantial analysis of it is given here. The U.S. Act concerning species at risk can be traced back to the mid-1950s, when a group of biologists met in Washington to discuss the expected extinction of the Whooping Crane, of which only 24 remained. The U.S. Congress took a number of initiatives in an attempt to check the problem, but was not successful. Following this failure, it passed the *Endangered Species Act* in 1973,[57] a move that was very progressive for its time.

A. Various Aspects of the U.S. *Endangered Species Act*

The first requirement of the U.S. legislation is to designate species that are threatened or endangered. The majority of species, subspecies and distinct populations are included in this process, with the exception of insects; the Act also protects eggs and other developmental stages. The list of designated species is based on the best scientific information

---

(55) *1992 Commonwealth's Endangered Species Protection Act.*

(56) A. Debièvre, « Les enjeux de la directive 'Habitats' », *L'Environnement*, No. 1545, March 1996, Administration and Nature, pp. 12-15.

(57) M. Kriz, "Caught in the Act," *National Journal*, 16 December 1995, p. 3092.

available and must be revised every five years. In September 1999, the U.S. Fish and Wildlife Service's list included 1,197 plant and animal species that were threatened or at risk.[58]

Second, the U.S. Act requires that a recovery plan be prepared for each species at risk that is included in the list. The purpose of the recovery plan is to promote the conservation and survival of a species at risk in such a way that the species will no longer need protection. However, even today, not all species benefit from such a plan. In the early 1980s, a recovery plan had been drawn up for only one-half of the 425 species then listed. Various measures taken after 1988, including increased funding, allowed a grater number of species to benefit from recovery plans. In 1994, a total of 886 species on the list were covered by one of the 525 recovery plans.

The U.S. legislation also requires designation of the habitat critical to a species at risk. The focus is on specific areas within the geographic distribution of the species that are essential to its conservation and require management or special protection.[59] Currently, not all species at risk have designated critical habitats. The 1978 amendments have meant that it is no longer mandatory to designate the critical habitat of a species if the costs associated with protection of this habitat outweigh the benefits for the species, as long as this would not result in the extinction of the species. According to the National Wildlife Federation, this change has made it possible for the U.S. Fish and Wildlife Service to exclude 1.8 million hectares from the Spotted Owl's critical habitat in the northwestern United States, on the grounds that otherwise the job loss and reduction in federal payments outweigh the benefits of protecting the species.[60]

The bans imposed by U.S. law on disturbing species at risk apply equally to private and public lands. Thus, any private landowner must obtain a permit to develop lands on which representatives of the species at risk are present; such a permit is granted upon submission of a satisfactory conservation plan minimizing the impact of injurious actions. Finally, the U.S. legislation provides for a mechanism for the review of all federal projects that could disturb the critical habitat of species at risk. With two exceptions (the Spotted Owl and the Snailfish),

---

(58) A total of 1,775 species are covered by the U.S. Act because it includes the responsibilities of the United States under the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES); Lynne Corn, *Endangered Species: Continuing Controversy*, CRS Issue Brief for Congress-IB10009, 17 July 2000 (Internet version).

(59) Foley and Maltby (1995), p. 28.

(60) National Wildlife Federation, Endangered Species Program, *Economics and the ESA: Flexibility and Balance*, http://www.nwf.org/endangered/species/esaecom.html

this provision has not prevented projects from being implemented after a prior review but has instead made it possible to make changes and take the necessary mitigating measures to protect species at risk.

B. Debates Surrounding the Reassessment of the U.S. Act

For several years now, the U.S. Act on endangered species has been the subject of lively discussion. Primarily, industrial lobbies oppose the Act because they view it as an obstacle to development while conservationist lobbies defend the Act, claiming that it has prevented the extinction of the Bald Eagle (the U.S. emblem) and the Grizzly Bear, as well as of some other less well-known species. The conflict between opponents of the Act and its defenders was undoubtedly worsened by the injunction obtained by U.S. ecologists in the mid-1980s with respect to the habitat of the Spotted Owl. This injunction banned logging in federal forests in the U.S. Northwest for a long period.

Opponents of the U.S. *Endangered Species Act*:

- fault it on many grounds, including ineffectiveness, because only a few species have been taken off the list;
- believe that the Act is detrimental to economic development and that the list is based on incomplete scientific information resulting in the inclusion of species that do not need protection; and
- believe that it focuses unduly on subspecies and geographically separate populations.

The defenders of the Act:

- believe that it has proved to be an essential and effective tool against extinction of species because more than 40% of all species on the list are stabilizing or increasing[61];
- note that only 69 projects out of the 145,000 federal measures reviewed under the Act between 1979 and 1992 were cancelled;
- note that very few species have been taken off the list because subsequent studies showed that they were more numerous than had been believed;

(61) Corn (2000).

- note that subspecies and geographically separate populations represent only 20% of all species on the list but their ecological roles are often important in the ecosystem to which they belong[62]; and
- note that with respect to the unavailability of scientific information on which to base informed decisions on species at risk, new tools are constantly being discovered for improving taxonomic and ecological knowledge.

The U.S. legislation is also criticized for its emphasis on the protection of species as opposed to habitats. Although many scientists agree on the need to protect both individual species and habitats, there are many who believe that too much emphasis has been placed on the former and that a greater focus on habitats or ecosystems is needed. They believe that protecting an ecosystem, rather than an individual species, will also protect other species, including those not yet identified. For example, setting up a system of reserves for the protection of old-growth forests in the Pacific northwest (the habitat of the Spotted Owl), would simultaneously protect 280 species of plants and animals inhabiting the same ecosystem.[63]

It seems easier to achieve unanimity on the need to amend the Act with respect to private land. Many people believe that the government should give greater support and encouragement to the owners of private land containing species at risk. They suggest, for example, that these owners be eligible for programs that are already accessible to farmers, livestock owners and small landowners to protect wetlands, forests, and soil and water quality.[64]

A number of legislative initiatives were introduced in the 106th Congress, most of them concerning the issues noted above. In particular, the proposals made to the House of Representatives or to the Senate relate to the designation of critical habitat and compensation for landowners, the funding of measures for the conservation of species, conservation agreements, reducing the red tape involved in the law, among others. However, the legislative proposal made by Representative Don Young (H.R. 3160), which was tabled in October 1999 and sent to the Resources Committee, is designed to effect an in-depth reform of the Act, more in the sense of a

(62) National Wildlife Federation, Endangered Species Program, *The Endangered Species Act: Myth vs. Reality*, http://www.nwf.org/endangered/species/a7esamyt.html

(63) T. Eisner, J. Lubbchenco, E.O. Wilson, D.S. Wilcove and M.J. Bean, "Building a Scientifically Sound Policy for Protecting Endangered Species," *Science*, Vol. 268, 1 September 1995, p. 1232.

(64) *Ibid.*

five-year reassessment required by the existing legislation. However, no major reform of the law is likely to be enacted before the end of the current Congress.(65)

CONCLUSION

Over the years, Canada has acquired various tools to ensure the protection of natural environments and the animal and plant species they sustain. The federal government has taken measures with respect to national parks, migratory birds, and fish and wild species generally, particularly in connection with their international and national trade. These initiatives notwithstanding, many species have been able to maintain only a fragile hold or have disappeared altogether. The extinction and decline of certain species, combined with other pressures on natural ecosystems, have not been without effect on Canada's overall biodiversity. It is by maintaining the highest possible level of biodiversity, however, that we will be able to ensure, if not improve, our quality of life. Many believe that, in order to better protect biodiversity, direct intervention – i.e., passing legislation specific to species at risk – is needed to protect vulnerable species.

A number of countries – including the United States, Australia, Japan and the European Union – have passed such legislation. The *Endangered Species Act* passed by the United States back in 1973 is still, of course, the best-known legislation and continues to be a model of its kind in the field of natural resource conservation. It was, to a certain extent, the inspiration for the initiatives of other countries, although these are more recent, with Australia and the European Union not having taken action until 1992. In Canada, five provinces – Ontario, New Brunswick, Quebec, Manitoba and Nova Scotia – have also passed legislation of this kind.

Following the lead of other countries, and of some provinces, the Government of Canada is now thinking of introducing legislation for the specific purpose of protecting species at risk. Various legislative proposals in this regard have been tabled in Parliament. The most recent of these, Bill C-33, was tabled in April 2000 and was examined by the Standing Committee on the Environment and Sustainable Development for a month when it died on the

(65) Corn (2000).

Order Paper with the dissolution of Parliament on 22 October 2000. Already, certain groups have criticized the Bill's limited scope and are pushing for greater protection of the habitats of species at risk on a national scale. This recent federal initiative clearly defines the roles of both levels of government but the success of attempts to protect wild species can be achieved only with solid partnerships among all the parties involved.

The eventual passage of a federal statute on species at risk would add yet another tool to the existing array of instruments whose goal, in varying degrees, is the protection of the environment, natural habitats and the species they contain. However, the conservation of biodiversity and of the species themselves is just part of an overall strategy to promote Canada's sustainable development.

PRB 00-19F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LA PROTECTION DES ESPÈCES SAUVAGES EN PÉRIL AU CANADA

Jean-Luc Bourdages
Christine Labelle
Division des sciences et de la technologie

Le 24 octobre 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

VUE D'ENSEMBLE DE LA BIODIVERSITÉ 3
A. La biodiversité 3
B. Les causes de la perte de biodiversité au Canada 6

LES ESPÈCES SAUVAGES EN PÉRIL AU CANADA 10

LA PROTECTION DES ESPÈCES SAUVAGES EN PÉRIL AU CANADA 13
A. Au palier fédéral 13
1. Les lois existantes 14
a. La *Loi sur les pêches* 14
b. La Convention sur les oiseaux migrateurs 14
c. La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* 15
d. La *Loi sur les parcs nationaux* 16
e. CITES et WAPPRIITA 16
f. Le projet de loi C-8 : Loi concernant les aires marines de conservation 18
2. Les initiatives fédérales 18
a. Le programme de rétablissement des espèces canadiennes en péril 18
b. La Politique nationale sur les oiseaux et les espèces en péril par un hydrocarbure 19
3. Les récentes propositions législatives 20
B. Au palier provincial 23

LES LOIS SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL DANS D'AUTRES PAYS 25
A. Les divers aspects de la loi américaine « Endangered Species Act » 26
B. Les débats entourant la réévaluation de loi américaine 27

CONCLUSION 30

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PROTECTION DES ESPÈCES SAUVAGES EN PÉRIL AU CANADA

INTRODUCTION

Dès 1980, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), de concert avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le World Wildlife Fund (WWF), a élaboré une stratégie mondiale de la conservation des ressources vivantes au service du développement durable[1]. Cette stratégie était basée sur trois grands objectifs :

- le maintien des processus écologiques essentiels et des systèmes entretenant la vie;
- la préservation de la diversité génétique; et
- l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes.

Quelques années plus tard, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, mieux connue sous le nom de Commission Brundtland, faisait davantage connaître la notion de développement durable dans un rapport[2] qui demeurera sans doute l'élément déclencheur d'un engagement collectif de la communauté internationale envers la protection accrue de l'environnement et des ressources naturelles. Alors que de nombreux pays adhéraient à l'idée du développement durable et élaboraient des politiques pour assurer sa mise en œuvre, on a eu tendance à accorder moins d'attention à la sauvegarde des espèces et de leurs habitats. Pourtant, le rapport Brundtland, comme la Stratégie mondiale de la conservation en 1980, avait établi que la protection des espèces et des écosystèmes constitue une condition indispensable à la réalisation du développement durable.

---

(1) UICN, *Stratégie mondiale de la conservation*, Gland (Suisse), 1980.

(2) Commission mondiale de l'environnement et du développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1987.

Dans les années qui ont suivi la publication du rapport Brundtland, plus précisément en 1992, l'Organisation des Nations Unies a tenu à Rio de Janeiro, au Brésil, une importante conférence sur l'environnement et le développement (CNUED), à laquelle ont participé les chefs de 105 pays. Outre l'élaboration de « l'Agenda 21 » et l'adoption de la Convention-cadre sur les changements climatiques, le « Sommet de la Terre » a mis la conservation de la biodiversité au premier plan de ses délibérations, ce qui s'est traduit par l'adoption d'une Convention internationale sur la diversité biologique. Un an après le Sommet de Rio, 168 pays avaient signé la Convention; depuis, 177 pays l'ont ratifiée, le Canada ayant été le premier à le faire. En vertu de la Convention, qui est entrée en vigueur le 29 décembre 1993[3], les pays se sont engagés à protéger les espèces et les habitats menacés de disparition. De fait, l'alinéa 8k) prévoit que chaque pays signataire « formule ou maintient en vigueur les dispositions législatives et autres dispositions réglementaires nécessaires pour protéger les espèces et les populations menacées »[4].

Le Canada se préoccupe depuis fort longtemps de la protection de son patrimoine naturel et historique. Par exemple, voilà déjà 115 ans, il a jeté les premiers jalons d'un réseau national de parcs et de sites naturels. Ces territoires protégés assurent, pour les générations présentes et futures, la conservation des plus beaux paysages du pays. Tout comme plusieurs autres lois – la *Loi sur les pêches*, la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et la *Loi concernant la protection d'espèces animales et végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*[5] –, la *Loi sur les parcs nationaux* protège aussi certaines espèces en péril et leurs habitats. Toutes ces lois jouent un rôle important en matière de conservation des écosystèmes naturels et des espèces vivantes qui les caractérisent, mais leur existence n'a pas empêché la disparition d'espèces qui occupaient jadis le territoire canadien. L'engagement pris par le Canada en 1992, dans la foulée du Sommet de Rio, devrait permettre de prendre les mesures nécessaires à une protection plus efficace des espèces et des écosystèmes actuellement en péril.

---

(3) « Ratification, 14 February 2000 », site Internet de la Convention sur la diversité biologique, http://www.biodiv.org/conv/BACKGROUND.HTML, juin 2000.

(4) *Ibid.*

(5) Le projet de loi C-8 : Loi concernant les aires marines de conservation était à l'étape du rapport à la Chambre des communes, au début d'octobre 2000.

Dans le présent document, nous faisons d'abord un survol du concept général de biodiversité et de son importance aux niveaux mondial et canadien, puis nous examinons les conséquences de la perte de biodiversité au Canada. Nous présentons ensuite les différentes approches et mesures mises en œuvre au Canada, y compris les plus récents projets de loi présentés au niveau fédéral pour assurer la conservation et le rétablissement des espèces en péril. Enfin, nous signalons l'expérience acquise à cet égard dans certains pays, particulièrement aux États-Unis qui, dès 1973, se sont dotés d'une loi spécifique pour la protection des espèces en péril.

VUE D'ENSEMBLE DE LA BIODIVERSITÉ

A. La biodiversité

Le terme biodiversité – ou diversité biologique – peut être défini comme la variété de la vie et de ses processus. Cela comprend la variété des organismes vivants, les différences génétiques parmi eux, les communautés et écosystèmes où ils se trouvent, ainsi que les processus écologiques et évolutionnaires qui leur permettent de fonctionner, voire de changer et de s'adapter[(6)]. Plus simplement, la biodiversité correspond à l'ensemble des gènes, des espèces et des écosystèmes, soit toutes les formes de vie qu'on trouve sur terre. Chacun des niveaux d'organisation biologique est important, et tous sont reliés entre eux. Les gènes sont les éléments qui permettent la caractérisation de chacune des espèces vivant sur terre. Le niveau d'organisation biologique qui nous préoccupe tout particulièrement dans ce document, celui de l'espèce, peut être défini comme une population ou une série de populations dont les individus peuvent se reproduire librement entre eux et dont la variation est discontinue par rapport à d'autres populations ou séries de population. Enfin, un ensemble d'espèces reliées entre elles dans un environnement donné forment un écosystème.

La diversité des formes de vie sur terre constitue la base de l'environnement humain et fait en sorte que la planète est habitable. Ce sont ces formes de vie qui maintiennent les fonctions écologiques essentielles à la survie de l'humanité. Ainsi, l'interaction de plusieurs

---

(6) R.F. Noss et A.Y. Cooperrider, *Saving Nature's Legacy – Protecting and Restoring Biodiversity*, Washington (D.C.), Island Press, 1994, p. 5.

espèces permet la production d'oxygène, la conversion de l'énergie du soleil en hydrates de carbone et en protéines, la purification des eaux douces et la régulation du climat. Ces formes de vie produisent également le sol qui supporte les productions agricoles et elles purifient l'air(7). La diversité biologique contribue également au bien-être de l'humanité et à la satisfaction de ses besoins. Ainsi, la plupart des aliments proviennent de sources naturelles. Sur les 80 000 plantes comestibles dans le monde, environ 20 espèces, notamment le riz, le maïs et le blé, comblent les besoins de l'humanité à 90 p. 100(8). Même si l'être humain utilise seulement quelques milliers de plantes, il compte sur les espèces sauvages pour améliorer sa production agricole. Plusieurs médicaments proviennent aussi d'espèces sauvages. En Amérique du Nord, la moitié des médicaments prescrits sont tirés de sources naturelles; un exemple est l'aspirine, dont l'agent actif a été découvert dans le Saule blanc(9). De même, la Pervenche de Madagascar est indispensable à la guérison de certains types de leucémie. Enfin, les retombées économiques de la diversité biologique sont immenses, autant pour ce qui est de l'exploitation des ressources comme la forêt, les pêches et l'agriculture, qu'en pharmacologie, en biotechnologie et en écotourisme.

Le Canada assume de lourdes responsabilités en matière de sauvegarde des ressources biologiques parce que son territoire occupe 13 millions de kilomètres carrés (terres et eaux) et qu'il possède le plus long littoral au monde, soit près de 244 000 kilomètres de côtes sur les océans Atlantique, Pacifique et Arctique. Il abrite en effet près de 20 p. 100 de la vie sauvage de la planète, 24 p. 100 de ses milieux humides, 20 p. 100 de ses eaux douces et près de 10 p. 100 de ses forêts(10). Pas étonnant, alors, que la diversité des espèces sauvages fasse partie intégrante du patrimoine et de l'identité du pays. Elle donne aussi naissance à de nombreuses activités de loisirs comme la chasse, la pêche et le tourisme, qui rapportent des milliards de dollars et procurent de l'emploi à de nombreux Canadiens. Il est ironique, cependant, que plusieurs des espèces favorites des touristes sont des espèces en péril, comme l'Ours grizzly, le

---

(7) Groupe de travail sur la biodiversité, *Stratégie canadienne de la biodiversité – Réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique*, novembre 1994, p. 4.

(8) National Wildlife Federation, Endangered Species Program, *Why Should We Save Species?*, http://www.nwf.org/endangered/value/g9whysav.html.

(9) Groupe de travail sur la biodiversité (1994), p. 4.

(10) *Ibid.*, p. 8.

Bison des bois, le Béluga du Saint-Laurent, la Loutre de mer, le Canard arlequin et la Grue blanche[11].

Pour satisfaire à certains de ses besoins futurs, l'humanité devra, comme par le passé, se tourner vers la nature pour obtenir de nouvelles sources de médicaments ou de produits chimiques, ou pour améliorer sa production agricole. Si elle échoue dans sa tentative de conserver la biodiversité, elle risque de voir disparaître ces possibilités. Une découverte récente dans le secteur pharmacologique et médical, celle du taxol, montre de façon éloquente l'importance du maintien de la biodiversité et indique également que le problème ne concerne pas seulement les zones tropicales. Le taxol est un agent anticancérigène découvert dans l'écorce de l'If du Pacifique, que l'on retrouve sur la côte Ouest du Canada et des États-Unis. On a aussi découvert récemment une puissante substance insectifuge, le trans-pulégol, dans une plante en péril de la famille de la menthe[12]. De plus, chaque espèce étant une source d'information génétique unique, l'avenir de la recherche dans le domaine de la génétique, tout comme dans le domaine de la biotechnologie, dépendra des informations qui seront disponibles. Enfin, la diversité biologique garantit un bon éventail d'options futures pour réagir à des conditions environnementales changeantes et imprévues.

Malgré l'importance de la biodiversité pour l'humanité, son déclin à l'échelle du globe est maintenant reconnu comme un des plus graves problèmes environnementaux auquel il faut faire face[13]. L'extinction des espèces demeure dans une certaine mesure un phénomène naturel : en effet, de nouvelles espèces voient le jour, tandis que d'autres s'éteignent à tout jamais. Jusqu'à il y a plusieurs dizaines d'années, on observait une tendance générale vers une plus grande diversité, les pertes étant largement compensées par l'apparition de nouvelles espèces, mais depuis quelques décennies on assiste à une réduction considérable de la biodiversité, en grande partie à cause des activités humaines associées au développement industriel, agricole et urbain. Certains chercheurs estiment que les impacts humains sur les forêts et les milieux riches sur le plan biologique sont devenus si intenses que les pertes d'espèces ont

---

(11) The Sierra Legal Defence Fund, *Recommendations for Federal Endangered Species Legislation*, produit pour la Endangered Species Coalition, 25 avril 1995, p. 8.

(12) T. Eisner, « The Hidden Value of Species Diversity », *Bioscience*, vol. 42, n° 8, p. 578.

(13) Groupe de travail sur la biodiversité (1994), p. 6.

atteint un rythme de 1 000 à 10 000 fois plus rapide que le taux naturel d'extinction qui existait avant l'apparition de l'*Homo sapiens*[14].

Personne ne sait exactement combien il y a d'espèces sur terre; toutefois, selon les évaluations du Service canadien de la faune d'Environnement Canada, leur nombre se situerait entre 12 et 118 millions, dont seulement 1,75 million ont été identifiées[15]. Depuis quatre cents ans, 484 espèces animales et 654 espèces de plantes auraient disparu et plus de 30 000 espèces seraient aujourd'hui en danger d'extinction[16]. Le National Science Board des États-Unis a estimé pour sa part que 25 p. 100 des espèces actuellement présentes sur terre pourraient disparaître d'ici un quart de siècle[17]; il s'agit là du plus grave des changements globaux, surtout en raison du caractère irréversible de la perte de biodiversité.

Il est reconnu que la diversité biologique est plus grande dans les zones tropicales que sous les climats tempérés et plus froids. Cela ne signifie toutefois pas que la protection de la biodiversité n'est pas tout aussi cruciale au Canada qu'ailleurs, puisque chaque espèce est importante pour le bon fonctionnement de l'écosystème dans lequel elle évolue. Comme l'illustre le tableau 1, on a recensé à ce jour 71 895 espèces au Canada. Les scientifiques présument par ailleurs qu'il existe 53 780 autres espèces qui n'ont pas encore été désignées et décrites. Les insectes constituent le groupe le plus abondant parmi les espèces répertoriées et présumées.

B. Les causes de la perte de biodiversité au Canada

Dans le rapport des Nations Unies sur la biodiversité, on fait état de plusieurs facteurs pour expliquer le déclin de la biodiversité. Parmi ceux-ci, citons l'augmentation de la population et du développement économique qui, à leur façon, contribuent à l'épuisement des ressources biologiques. L'être humain a également échoué dans sa tentative d'évaluer les effets à long terme des gestes qui entraînent la destruction des habitats, de l'exploitation des ressources

---

(14) *Ibid.*, p. 5.

(15) Environnement Canada, Service canadien de la faune, *Espèces en péril au Canada*, La faune de l'arrière-pays, révisé en 1999.

(16) « Humans Destroying Species At Alarming Rate, UN Says », *Ottawa Citizen*, 14 novembre 1995, p. A9.

(17) Q.D. Wheeler, « Systematics and Biodiversity – Policies at Higher Levels », *BioScience Supplement 1995*, S-22.

naturelles et de l'introduction d'espèces exotiques. L'incapacité des lois du marché économique de tenir compte de la valeur du maintien de la biodiversité est un autre facteur. L'augmentation des migrations humaines, des voyages et du commerce international constitue aussi une menace pour la biodiversité, tout comme l'accroissement de la pollution[18].

Tableau 1 : La biodiversité des espèces sauvages au Canada

Groupes de plantes et d'animaux	Nombre d'espèces connues[a]	Nombre d'espèces présumées[a]
Algues et diatomées	5 323	2 800
Myxophytes, champignons et lichens	11 400	3 600
Mousses et hépatiques	965	50
Fougères et plantes associées	141	15
Plantes vasculaires	4 187[b]	100
Mollusques	1 121	100
Crustacés	3 008	1 100
Insectes	33 755	32 800
Araignées, acariens et tiques	3 171	7 700
Autres invertébrés	6 879	5 000
Requins, poissons osseux et lamproies	1 091	513
Amphibiens et reptiles	83	2
Oiseaux	578	0
Mammifères	193	0
Total	**71 895**	**53 780**

[a] Les « espèces connues » sont celles qui ont déjà été désignées et décrites, tandis que les « espèces présumées » sont celles qui existeraient, mais qui n'ont pas encore été désignées et décrites.

[b] Parmi toutes les plantes vasculaires, 3 269 sont des espèces indigènes et 918 sont introduites ou exotiques.

Source : Environnement Canada, *L'état de l'environnement au Canada – 1991*, Le Plan vert du Canada, Ottawa, 1991, c. 6, p. 5; et, Environnement Canada, Service canadien de la faune, *Espèces en péril au Canada*, La faune de l'arrière-pays, révisé en 1999.

(18) « Humans Destroying Species ... » (14 novembre 1995), p. A9.

Au Canada, la première cause de la diminution de la biodiversité est la perte d'habitats. On estime en effet à 80 p. 100 le pourcentage du déclin des espèces attribuable à la perte d'habitats au pays[19]. La chasse à outrance, comme dans le cas de l'Ours grizzly, ainsi que la surpêche, la pollution et l'introduction d'espèces non indigènes comme la Moule zébrée sont les autres principales causes de la perte de biodiversité au Canada[20].

Environnement Canada a tenté d'estimer le nombre de régions écologiques où le risque de perte de biodiversité est élevé. Sur les 177 régions écologiques terrestres désignées au Canada, quatorze – soit 7 p. 100 du territoire canadien – sont considérées à risque élevé, principalement en raison de changements de vocation des terres à des fins agricoles ou urbaines. Ainsi, il ne reste plus que 13 p. 100 des prairies à herbes courtes, 19 p. 100 des prairies mixtes, 16 p. 100 des tremblaies et seulement quelques hectares de prairies à herbes longues. Quant à l'urbanisation, elle est concentrée dans le corridor Québec-Windsor, où l'on trouve les écosystèmes les plus riches en espèces. Dans ces régions habitées, qui abritent presque la moitié des espèces menacées ou en voie d'extinction du Canada, les terres humides ont été réduites de près de 90 p. 100. De même, il ne reste plus que de petites parcelles de la forêt carolinienne, à l'extrémité sud de l'Ontario[21].

L'exploitation forestière est aussi une forme d'utilisation du territoire qui a grandement contribué à la perte d'habitats. Les forêts couvrant presque la moitié de la superficie du Canada, il demeure difficile de protéger la biodiversité sans assurer la protection des écosystèmes forestiers et des espèces qu'ils renferment. Malheureusement, il y a de moins en moins de forêts pluviales tempérées qui soient encore vierges sur la côte Ouest; dans les trois provinces Maritimes, les vieux peuplements occupent de très faibles superficies et sont dispersés çà et là sur le territoire; et, seulement quelques petits peuplements de vieux pins rouges et de vieux pins blancs subsistent dans le centre du Canada[22]. De surcroît, une étude récente tend à démontrer que les espèces vivant dans la toundra et dans les forêts de conifères, notamment au

---

(19) Service canadien de la faune (1999).

(20) B. Czech, P.R. Krausman and P.K. Devers, « Economic Associations among Causes of Species Endangerment in the United States », *BioScience*, juillet 2000, p. 593-601.

(21) Environnement Canada, Équipe d'évaluation scientifique de la biodiversité, *La biodiversité au Canada : évaluation scientifique*, sommaire établi par A. Keith, 1994, p. 12.

(22) *Ibid.*, p. 9.

Canada, pourraient être parmi les plus vulnérables au changement climatique. Les chercheurs estiment que, dans sept des provinces et territoires du Canada, plus de la moitié des habitats pourraient être perdus ou transformés en d'autres types d'habitats[23].

Les systèmes aquatiques et marins du Canada ont également subi des changements importants. L'écosystème des Grands Lacs est fortement perturbé par suite d'une pêche intensive et des invasions successives de diverses espèces, auxquelles s'ajoutent la pollution et l'altération des habitats. La disparition du Doré bleu du lac Érié est un exemple de surpêche. Dans les eaux côtières de l'Atlantique, l'exploitation à outrance de l'écosystème du banc Georges entre 1963 et 1986 a fait chuter les prises de morues de 55 à 11 p. 100, tandis que celles des chiens de mer sont passées de 2 à 41 p. 100[24].

Quant aux espèces exotiques introduites, mentionnons le champignon responsable de la maladie hollandaise de l'orme, qui a supprimé presque tous les ormes adultes de plusieurs régions. D'autres espèces sont en progression, comme le Goéland à bec cerclé, qui envahit les villes de la région du Saint-Laurent et de celle des Grands Lacs[25]. Les écosystèmes ne sont pas statiques, et il est normal que leur composition change, mais il faut faire attention de ne pas accélérer le processus, ni de créer des conditions pouvant entraîner le déplacement des espèces indigènes.

Le seul moyen de conserver une portion importante de la diversité biologique consiste à diminuer l'impact des activités humaines sur l'environnement global. Le premier pas dans cette direction demeure toutefois l'établissement de stratégies visant la gestion des espèces en péril. L'importance de cette mesure tient au fait que les plantes et les animaux, notamment les oiseaux et les mammifères, sont considérés comme d'excellents indicateurs de l'état général de l'environnement. L'un des exemples les plus connus est sans doute celui du DDT; ce produit s'était bioaccumulé à un point tel dans la chaîne alimentaire que, même après son interdiction, les oiseaux prédateurs comme le Faucon pèlerin et l'Aigle à tête blanche ont vu leur survie grandement menacée en raison de problèmes de reproduction directement liés à la présence du

---

(23) David Spurgeon, « Global warming threatens extinction for many species », *Nature*, 14 septembre 2000, p. 121.

(24) Environment Canada (1994), p. 17.

(25) *Ibid.*, p. 18.

pesticide dans l'environnement. Lorsqu'une espèce s'éteint ou est mise en péril, cela signifie bien souvent que la pression humaine sur l'écosystème dont elle fait partie est trop forte.

LES ESPÈCES SAUVAGES EN PÉRIL AU CANADA

Depuis près de 20 ans, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) attribue un statut de précarité aux espèces sauvages, aux sous-espèces et aux populations isolées à l'échelle canadienne (voir les définitions au tableau 2).

Tableau 2 : Statuts de précarité des espèces sauvages utilisés par le COSEPAC

Statut	Définition
Espèce	Désigne toute espèce, sous-espèce ou population géographiquement isolée
Espèce préoccupante	Espèce particulièrement fragile à cause de son nombre insuffisant ou en déclin, de son aire restreinte ou d'autres raisons, mais qui n'est pas menacée
Espèce menacée	Espèce qui peut devenir en voie de disparition au Canada si les facteurs qui la rendent vulnérable ne sont pas contrés
Espèce en voie de disparition	Espèce qui risque l'extinction ou la disparition imminente dans l'ensemble ou une partie de son aire de distribution au Canada
Espèce disparue du Canada	Espèce qui n'existe plus à l'état sauvage au Canada, mais que l'on trouve ailleurs
Espèce disparue	Espèce, autrefois indigène au Canada, qui n'existe plus nulle part
Espèce non en péril	Espèce, qui après évaluation, n'a pas été jugée comme étant en péril
Espèce au statut indéterminé	Espèce sur laquelle on ne dispose pas de données scientifiques suffisantes pour lui attribuer une désignation

Source : Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), *Espèces canadiennes en péril – mai 2000*, Ottawa, 2000.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le COSEPAC est formé d'experts scientifiques indépendants provenant de chacun des organismes provinciaux et territoriaux de gestion des espèces sauvages, de quatre organismes fédéraux et de trois organisations non gouvernementales de conservation. De plus, dès 2001, un nouveau membre spécialisé dans les connaissances autochtones traditionnelles fera partie du COSEPAC.

Au fil des ans, ce Comité a dressé une liste d'espèces canadiennes en péril crédible et reconnue, reposant sur une solide base scientifique. Les espèces étudiées comprennent des oiseaux, des mammifères, des poissons, des amphibiens, des reptiles, des mollusques, des lépidoptères, des plantes vasculaires et des lichens et des mousses. Sur plus de 510 espèces étudiées depuis 1978, la liste du COSEPAC comptait, en avril 2000, 353 espèces en péril dont 153 espèces préoccupantes, 71 espèces menacées, 102 espèces en voie de disparition, 15 espèces disparues du Canada et 12 espèces disparues (tableau 3).

Tableau 3 : Espèces en péril au Canada en date d'avril 2000 selon le COSEPAC

Catégorie	Oiseaux	Mammifères terrestres	Mammifères marins	Poissons	Amphibiens et Reptiles	Mollusques	Lépidoptères (papillons)	Plantes vasculaires	Lichens et mousses	Total de la catégorie
Disparue	3	1	1	6	0	1	0	0	0	12
Disparue du Canada	2	2	2	2	1	1	3	2	0	15
En voie de disparition	18	9	6	9	8	5	1	44	2	102
Menacée	7	7	5	13	7	1	0	31	0	71
Préoccupante	22	17	8	43	18	0	2	40	3	153
Total	**52**	**36**	**22**	**73**	**34**	**8**	**6**	**117**	**5**	**353**

Source : Environnement Canada, Service canadien de la faune, *Espèces en péril au Canada,* Faune de l'arrière-pays, site Internet, 29 juin 2000; et Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), *Le COSEPAC publie la liste des espèces en péril au Canada*, site Internet du COSEPAC, 8 mai 2000.

La réévaluation de 123 espèces, effectuée selon de nouveaux critères quantitatifs qui estiment le risque de disparition, a caractérisé le travail du COSEPAC cette année (rapport pour 2000). Les critères d'évaluation utilisés sont basés sur le modèle mondial utilisé par

l'UICN. Selon les résultats obtenus par le COSEPAC, la plupart des espèces réévaluées jusqu'à maintenant sont demeurées dans la même catégorie de risque, mais on ne pourra se faire une meilleure idée de la situation que lorsque toutes les évaluations seront terminées. De façon générale, même si une douzaine d'espèces examinées ont été retirées de la liste et que d'autres sont passées à un statut de risque moindre, la liste dans son ensemble continue de s'allonger[26].

Voici quelques exemples d'espèces classées dans chaque catégorie.

- *Espèces disparues du Canada* : Le Grand pingouin et la Tourte sont deux exemples bien connus d'espèces disparues du pays.
- *Espèces en voie de disparition* : Le Renard véloce, qui n'existait plus à l'état sauvage au Canada, a été réintroduit dans les Prairies, mais pour l'instant, son statut est toujours celui d'une « espèce en voie de disparition »[27]. Parmi les autres espèces de mammifères qui ont le même statut, mentionnons la Marmotte de l'île de Vancouver (1997) et le Caribou de Peary. Dans l'Est du Canada, le Pluvier siffleur est en voie de disparition parce qu'il est souvent dérangé par divers véhicules motorisés et des activités liées à la construction sur ses lieux de nidification. Une autre espèce d'oiseau, la Grue blanche, survit surtout dans le parc national Wood Buffalo. Pour ce qui est du groupe des amphibiens, le COSEPAC a, pour la première fois, effectué une désignation d'urgence; depuis novembre 1999, la Grenouille maculée de l'Oregon, que l'on retrouve en Colombie-Britannique seulement et à quelques endroits aux États-Unis, est considérée comme une espèce en voie de disparition[28]. Ajoutons également à cette catégorie trois espèces végétales (parmi d'autres) : la Platanthère blanchâtre de l'Ouest, la Raquette de l'Est (un cactus du Sud de l'Ontario) et le Cypripède blanc (une orchidée). Jusqu'à tout récemment, la Martre d'Amérique de l'île de Terre-Neuve faisait partie des espèces menacées, mais depuis 1996, date de sa dernière évaluation, elle est

(26) Il faut noter que la liste du COSEPAC n'est pas complète – moins de 20 p.100 de toutes les espèces dont l'existence est connue au Canada – et dépend de la vitesse à laquelle le Comité peut examiner et désigner les espèces en péril.

(27) COSEPAC, *Liste d'espèces en péril*, site Internet du Service canadien de la faune, Environnement Canada, août 2000.

(28) COSEPAC, *Désignation d'urgence d'une espèce en danger de disparition*, communiqué de presse, 1er novembre 1999.

elle aussi tenue pour une espèce en voie de disparition[29]. Le Béluga du Saint-Laurent est un autre exemple bien connu d'une espèce menacée qui est devenue une espèce en voie de disparition au Canada, surtout en raison de la pollution toxique qui sévit dans les Grands Lacs et dans la Voie maritime du Saint-Laurent. Il s'agit de deux exemples éloquents d'espèces en péril dont la précarité s'est accentuée au Canada parce que les facteurs qui les rendent vulnérables n'ont pas été contrés.

- *Espèces menacées* : Le Chevalier cuivré est bien connu de la population québécoise en raison des mesures qui sont mises en œuvre pour le protéger. Cette espèce n'existe qu'au Canada, plus précisément dans une rivière du Sud-Ouest du Québec. La pollution de l'eau et les précipitations acides sont les principales menaces pour la qualité de l'habitat et de la nourriture de ce poisson rare. Une autre espèce menacée, le Crotale massasauga de l'Est est aussi dans une situation précaire en raison de la fragmentation de son habitat dans la région de la baie Georgienne. Plusieurs plantes font également partie des espèces menacées, dont le Frêne bleu et le Ginseng.
- *Espèces préoccupantes* : L'Ours polaire, le Carcajou, le Faucon pèlerin, l'Esturgeon vert, l'Aster du golfe du Saint-Laurent et le Lichen cryptique sont quelques-unes des nombreuses espèces préoccupantes au Canada. Parmi celles-ci, le Faucon pèlerin est davantage connu puisqu'il a fait l'objet d'un repeuplement dans certaines provinces, notamment au Québec, où on a élevé de jeunes faucons en captivité, pour les relâcher ensuite, autant en milieu naturel qu'en milieu urbain.

LA PROTECTION DES ESPÈCES SAUVAGES EN PÉRIL AU CANADA

A. Au palier fédéral

Au Canada, il n'existe pas encore de loi fédérale spécifique pour protéger les espèces en péril. Il existe par contre plusieurs lois accordant, directement ou indirectement, une certaine protection à la faune et à la flore en péril. Le Canada possède aussi un programme pour la mise en œuvre de plans de rétablissement (RESCAPÉ), ainsi qu'un comité chargé d'établir la

(29) Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada, *Espèces canadiennes en péril – avril 1996*, Ottawa.

liste des espèces en péril (COSEPAC). En outre, certains groupes de conservation ont lancé des initiatives dans le but de sauver quelques-unes des espèces en péril.

1. Les lois existantes

Au niveau national, la *Loi sur les pêches* et la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* protègent de façon générale un ensemble d'espèces, mais ne comportent pas de dispositions spécifiques visant les espèces en péril. Par contre, la *Loi sur les océans*, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et la *Loi sur les parcs nationaux* contiennent des dispositions précises concernant les espèces en péril, dans le cadre d'un objectif plus large. Ajoutons que ces cinq lois protègent aussi certains habitats qui sont essentiels à la survie d'espèces en péril. Sur le plan du commerce intérieur et du commerce extérieur, la *Loi concernant la protection d'espèces animales et végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* vise l'ensemble des espèces, mais contient aussi des mesures de protection des espèces en péril.

a. La *Loi sur les pêches*

La *Loi sur les pêches* donne au gouverneur en conseil le pouvoir de réglementer tout ce qui concerne la pêche, y compris la conservation et la protection des poissons et de leurs aires de fraie. Le mot « poisson » comprend ici les coquillages, les crustacés, les animaux marins, ainsi que leurs œufs et tous les stades juvéniles. Cette loi assure donc une protection à toutes les espèces de poissons, mais aussi une protection rigoureuse de leurs habitats, y compris les plantes marines.

b. La Convention sur les oiseaux migrateurs

En 1916, le Canada a signé avec les États-Unis la Convention sur les oiseaux migrateurs, qui réglemente la chasse, prévient le commerce et la commercialisation et contrôle l'utilisation des oiseaux migrateurs à l'aide de permis, et prévoit la création de sanctuaires pour contrôler et aménager des aires de protection. Il existe 101 sanctuaires d'oiseaux migrateurs, qui protègent approximativement 11,3 millions d'hectares. La Convention a été révisée, en 1994, pour protéger le sperme, les embryons et les cultures de tissus des oiseaux migrateurs, en plus

des oiseaux et de leurs œufs. En protégeant tous les oiseaux migrateurs, la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* protège, d'une certaine façon, des espèces en péril telles que le Courlis esquimau, le Canard arlequin, le Pluvier siffleur, le Faucon pèlerin, la Chouette tachetée et la Grue blanche[30]. Il n'y a toutefois pas de loi qui protège spécifiquement ces espèces.

c. La *Loi sur les espèces sauvages du Canada*

En 1973, le Canada a adopté la *Loi sur la faune du Canada* (devenue la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*) dans le but d'engager des recherches sur les espèces sauvages, tout particulièrement les espèces fauniques de forte dimension, et aussi de réaliser, en collaboration avec les provinces, un ensemble d'activités de conservation et de récréation touchant les espèces sauvages et leurs habitats. Cette loi a été modifiée, en 1994, de façon à inclure toutes les espèces de flore et de faune terrestres ainsi que celles se trouvant dans les limites de 200 milles marins le long des côtes. L'habitat de toutes ces espèces est également protégé par la *Loi*, et des mécanismes de protection d'espèces sauvages en danger d'extinction sont prévus.

Deux ans avant la tenue du Sommet de Rio, soit en 1990, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* a été renforcée par l'adoption de la Politique des espèces sauvages pour le Canada. Cette politique vise à maintenir et à améliorer la santé et la diversité des espèces sauvages du Canada dans l'intérêt de ces dernières et pour le bénéfice des générations présentes et futures de Canadiens[31]. En plus de reconnaître l'importance de la biodiversité, elle précise qu'en matière de politiques et de planification du développement, le fait de tenir compte à la fois des facteurs économiques, sociaux et environnementaux permet d'intégrer, dès le début, la protection des espèces sauvages aux politiques, aux plans et aux projets. Enfin, la Politique reconnaît que la protection des habitats et des écosystèmes est la façon la plus économique et la plus efficace de conserver les espèces sauvages, et qu'elle doit toujours être choisie avant tout autre moyen.

---

(30) Trois règlements découlent de cette loi : le *Règlement sur les oiseaux migrateurs*; le *Règlement de chasse aux oiseaux migrateurs*; le *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs*.

(31) Conseil canadien des ministres de la faune, *Une politique des espèces sauvages pour le Canada*, 1990, p. 8.

d. La *Loi sur les parcs nationaux*

Depuis plus d'un siècle, la *Loi sur les parcs nationaux*, permet de protéger divers lieux à des fins de conservation, pour le bénéfice des générations présentes et futures. Cette loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant la préservation, le contrôle et l'aménagement des parcs; la protection de la faune, la cueillette de spécimens à des fins scientifiques ou pour des besoins de multiplication d'une espèce, et la destruction ou le déplacement d'espèces trop abondantes ou dangereuses; et l'aménagement et le contrôle de la pêche et la protection des poissons, y compris la prévention de l'obstruction ou de la pollution d'un cours d'eau ou la remise en état de celui-ci. Toutes les espèces sauvages de flore et de faune comprises à l'intérieur des limites des parcs nationaux et leur habitat sont ainsi protégés; de plus, la *Loi* prévoit de sévères amendes pour le braconnage d'espèces protégées ou en péril se trouvant dans les parcs nationaux. Le 13 juin 2000, le projet de loi C-27 : Loi sur les parcs nationaux du Canada, a été adopté par la Chambre des communes et, le 5 octobre 2000, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles en a fait rapport. Il vise notamment à modifier et refondre la *Loi sur les parcs nationaux* et à officialiser la création de nouveaux parcs. Le dépôt de ce projet de loi est lié à deux autres mesures législatives[32]. Une fois en vigueur, ces trois lois formeront un ensemble législatif cohérent qui aidera le gouvernement du Canada à mieux préserver et protéger l'intégrité écologique des lieux patrimoniaux naturels[33].

e. CITES et WAPPRIITA

Le trafic des espèces en péril constituait en 1995 un marché d'environ 1,5 milliard de dollars et touchait quelque 37 000 espèces animales et végétales. Par exemple, les États-Unis et le Canada importent chaque année 10 000 singes pour la recherche et près de 450 000 oiseaux vivants vendus comme animaux de compagnie. D'autre part, des Canadiens expédient des

---

(32) Il s'agit de la création de l'Agence Parcs Canada, par l'adoption du projet de loi C-29 en décembre 1998, et du dépôt à la Chambre des communes, en octobre 1999, du projet de loi C-8 visant l'établissement et la gestion d'un réseau d'aires marines de conservation.

(33) John Craig, *Projet de Loi C-27 : Loi sur les parcs nationaux du Canada*, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 4 mai 2000.

cornes de caribou et des vésicules biliaires d'ours noirs vers des pays d'Asie[34]. Selon les données du gouvernement canadien sur le crime organisé, le trafic illégal d'espèces en péril constituerait ainsi un marché d'une valeur annuelle de 6 milliards de dollars[35]. Ces quelques chiffres montrent l'importance de réglementer le commerce international des espèces sauvages.

Signée en 1973 par une centaine de pays dont le Canada, la Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune en péril (CITES) est considérée comme l'accord international le plus réussi de l'histoire en matière de conservation[36]. Cet accord joue un rôle important en ce qui a trait au contrôle du commerce légal et illégal d'espèces sauvages en péril et de leurs produits dérivés qui a lieu entre les États. Il vise non pas à éliminer le commerce, mais plutôt à encourager l'utilisation rationnelle et durable des ressources pour le développement. Ainsi, le gouvernement a inscrit deux espèces sur la liste de contrôle de la CITES, soit le Faucon pèlerin (espèce menacée) et la Grue blanche (espèce en voie de disparition), afin d'en éviter l'exportation sans l'autorisation du Canada.

Voyant la nécessité de renforcer la Convention, le gouvernement canadien a adopté, au début des années 90, la *Loi concernant la protection d'espèces animales et végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* (WAPPRIITA). Cette loi permet maintenant de contrôler le commerce interprovincial, en plus du commerce international, et par conséquent, sa portée s'étend aux espèces indigènes en péril désignées par le COSEPAC, tout cela en conformité avec la CITES. En plus d'interdire l'exportation et l'importation des animaux sauvages et des plantes en péril, ou de leurs parties ou produits, conformément aux ententes internationales et aux lois des provinces et des autres pays sur la conservation, la WAPPRIITA interdit la possession de plantes ou d'animaux sauvages en péril, ou de leurs parties ou produits, dans le but de les vendre ou de les distribuer.

---

(34) Agence Science-Presse, « Espèces menacées : la contrebande prend du poil de la bête », *Franc-Vert*, vol. 12, n° 5, octobre-novembre 1995, p. 12.

(35) Solliciteur général du Canada, *Le crime organisé, étude d'impact*, points saillants, 1998.

(36) K. Douglas, *Endangered Species In Canada*, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 15 avril 1991, p. 16.

f. Le projet de loi C-8 : Loi concernant les aires marines de conservation

Le projet de loi C-8: Loi concernant les aires marines de conservation, qui est mort au *Feuilleton* le 22 octobre 2000, visait la création d'un réseau d'aires marines nationales de conservation. Une fois complété, ce réseau aurait été représentatif des 29 régions marines canadiennes couvrant les eaux des Grands Lacs, les eaux intérieures comportant des marées, la mer territoriale et la zone économique exclusive de 200 milles marins. Les aires marines de conservation ont deux objectifs principaux : la protection et la conservation des aires marines représentatives des milieux océaniques du Canada et des Grands Lacs et la compréhension, l'appréciation et l'utilisation respectueuse du patrimoine marin par le grand public. Le projet de loi C-8 aurait modifié la *Loi sur les parcs nationaux* pour soustraire les aires marines à son application. De plus, une fois adopté, ce projet de loi ne se serait pas appliqué au Parc marin du Saguenay Saint-Laurent puisque des lois spéciales relatives à ce parc sont déjà en vigueur[37].

2. Les initiatives fédérales

a. Le programme de rétablissement des espèces canadiennes en péril

Le Comité du programme de rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ) a été mis sur pied en 1988 dans le but de préparer des plans de rétablissement pour des espèces en péril figurant sur la liste du COSEPAC. Alors que les premières années ont été difficiles, le programme devant s'accommoder de ressources financières limitées et de connaissances scientifiques insuffisantes, les années futures s'annoncent meilleures; le ministre de l'Environnement a annoncé dans son budget 2000 un investissement de 90 millions de dollars pour les trois prochaines années et de 45 millions de dollars pour les années subséquentes afin de protéger les espèces en péril et leur habitat. En plus de favoriser le programme RESCAPÉ, ce financement permettra également à Environnement Canada d'élaborer des programmes d'intendance et des mesures incitatives qui faciliteront la participation de la population à la protection des espèces et de leur habitat[38]. Trois programmes lancés en 2000 apportent :

---

(37) Luc Gagné, *Projet de loi C-8 : Loi concernant les aires marines de conservation*, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 25 octobre 1999.

(38) Environnement Canada, *Budget des dépenses 2000-2001, Partie III – Rapport sur les plans et priorités*.

- une injection de 410 000 dollars dans le projet Coteau (Saskatchewan), qui vise la protection de la Buse rouilleuse, de la Grenouille léopard, du Pluvier siffleur et de la Chouette des terriers dans un secteur de 23 000 km^2;
- un investissement de 200 000 dollars pour le rétablissement de la Pie-grièche migratrice;
- un financement de 1 million de dollars pour le programme de conservation du Sud de l'Okanagan et de la vallée de la Similkameen(39).

Nombre de plans de rétablissement ont réussi à améliorer le statut d'espèces en péril. On pense entre autres à celui du Bison des bois, qui a mené à un accord de coopération Canada-États-Unis, ainsi qu'à ceux du Faucon pèlerin et du Renard véloce. Dans les faits saillants du plus récent rapport annuel du RESCAPÉ, on mentionne notamment que 17 plans de rétablissement ont été approuvés, trois sont en attente d'approbation, 21 plans ou stratégies ont été élaborés, au moins de façon provisoire, et 47 équipes de rétablissement sont à l'œuvre(40).

Il est important de souligner également les efforts déployés par diverses organisations de conservation pour protéger quelques-unes de nos espèces en péril. Citons en exemple les initiatives du Wye Marsh Wildlife Centre, à Midland, Ontario, qui, ces dernières années, a travaillé à accroître la population de Cygnes trompettes, une espèce autrefois vulnérable, mais qui n'est plus menacée aujourd'hui.

b. La Politique nationale sur les oiseaux et les espèces en péril par un hydrocarbure

La Politique nationale sur les oiseaux et les espèces en péril par un hydrocarbure, janvier 2000, appliquée par le Service canadien de la faune, précise les rôles à jouer et les mesures à mettre en œuvre en vertu des processus fédéraux, provinciaux et territoriaux s'il y a déversement d'hydrocarbures ou si des oiseaux migrateurs ou des espèces en péril sont contaminés par un hydrocarbure. Cette politique vise toutes les espèces d'oiseaux migrateurs et leurs habitats terrestres, d'eau douce, marins et intertidaux. Elle peut être ajoutée aux plans

---

(39) Environnement Canada, *Le ministre de l'Environnement David Anderson annonce un appui d'un million $ à la restauration des habitats et des espèces en péril dans la région du sud de l'Okanagan et de la vallée de la Similkameen*, Osoyoos, 31 juillet 2000.

(40) Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril, *Rapport annuel 1999-2000 – Rétablissement des espèces canadiennes en péril*, RESCAPÉ rapport 10, 2000.

d'interventions d'autres organismes, ce qui permet de traiter toutes les espèces de faune touchées par les déversements de pétrole[41].

3. Les récentes propositions législatives

Au Canada, l'utilité d'une loi en matière de conservation des espèces en péril est débattue depuis plus de vingt ans. Lors d'un symposium sur les espèces et les espaces canadiens en péril tenu en 1976, il a été souligné que les programmes pour les espèces en péril ne pouvaient absolument pas protéger la faune et la flore canadiennes s'ils n'étaient pas appuyés par une loi. De même, en 1989, un comité spécial composé de plusieurs intervenants[42] a présenté un rapport au premier ministre dans lequel il recommandait l'adoption d'une loi fédérale pour protéger les espèces en péril et consolider ainsi la diversité biologique du Canada. À cette époque, le gouvernement du Canada pensait pouvoir utiliser l'ensemble des lois fédérales traitant de la faune, de la flore et de l'environnement pour protéger les espèces en péril. Toutefois, à la suite de la signature de la Convention sur la biodiversité au Sommet de la Terre, le Comité permanent de l'environnement de la Chambre des communes a recommandé au gouvernement canadien de prendre immédiatement les mesures nécessaires à l'élaboration d'une approche législative intégrée pour la protection des espèces, des habitats et des écosystèmes en péril et de la biodiversité au Canada[43].

En 1995, soit trois ans après que le Canada a signé la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique* et après le dépôt de deux projets de loi d'initiative parlementaire à la Chambre des communes, le gouvernement fédéral publiait une Stratégie canadienne de la biodiversité, afin de respecter un de ses principaux engagements en tant que signataire de la Convention. Peu après, il présentait un document de travail intitulé *Une approche nationale pour la conservation des espèces en péril au Canada*, sur lequel ont porté des consultations publiques tenues dans 14 villes du Canada. En plus de donner lieu à plusieurs

---

(41) Environnement Canada, Service canadien de la faune, *Politique nationale sur les oiseaux et les espèces en péril par un hydrocarbure, janvier 2000*, 2000.

(42) Le « Greenprint for Canada Committee », composé de 34 organismes conservationnistes et autochtones.

(43) Environnement Canada, Service canadien de la faune, *La législation sur les espèces en péril au Canada : Un document de travail*, 17 novembre 1994, p. 4-5.

recommandations, dont l'importance de renseigner le public, ces consultations ont souligné la nécessité d'adopter une loi rigoureuse[44]. Par la suite, Environnement Canada a présenté une proposition législative, la Loi sur la protection des espèces en péril au Canada. À l'époque, cette proposition a suscité deux grandes critiques de la part des scientifiques canadiens. Premièrement, la proposition n'était pas assez contraignante, particulièrement en ce qui concerne la protection de l'habitat des espèces en péril. Deuxièmement, l'éventuelle loi ne se serait appliquée qu'aux espèces qui se trouvent sur les terres fédérales, notamment dans les parcs nationaux, et à celles qui sont de la compétence du gouvernement fédéral, soit les oiseaux migrateurs, les mammifères migrateurs tels que le Béluga du Saint-Laurent et certaines espèces de poissons migrateurs. Il faut noter que les terres fédérales ne représentent qu'une très faible partie, soit 4 p. 100 environ, de la superficie du Canada[45]. Peu après la présentation de cette proposition législative, soit en octobre 1996, deux initiatives importantes ont suivi.

En premier lieu, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion de la faune ont convenu en principe d'un *Accord pour la protection des espèces en péril*, en vertu duquel ils se sont engagés à adopter une approche nationale pour la protection de ces espèces. Cet Accord est fondé sur le partage des compétences constitutionnelles pour ce qui est de légiférer dans le domaine de la protection de l'environnement. Les parties ont convenu d'établir des lois et des programmes complémentaires pour protéger les espèces en péril et de collaborer afin de prendre des mesures à l'égard des espèces qui traversent les frontières à l'intérieur du Canada[46].

En second lieu, le gouvernement fédéral a présenté un premier projet de loi à la Chambre des communes, le projet de loi C-65 : Loi sur les espèces en péril au Canada. Ce projet de loi, qui avait été sérieusement amendé par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, est toutefois mort au *Feuilleton* à la suite de la dissolution du Parlement en 1997. Un deuxième projet de loi (C-33 : Loi sur les espèces en

---

(44) Environnement Canada, Service canadien de la faune, *Rapport sur les consultations publiques : Une approche nationale pour la conservation des espèces en péril au Canada,* 1995.

(45) P. Gingras, « Les scientifiques réclament une loi fédérale musclée sur les espèces menacées », *La Presse*, 23 novembre 1995, p. A 10.

(46) Kristen Douglas, *Projet de loi C-33 : Loi sur les espèces en péril*, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 18 mai 2000.

péril) a été déposé à la Chambre des communes le 11 avril 2000, mais est mort au *Feuilleton* le 22 octobre 2000. Il aurait constitué, s'il avait été adopté, la première loi fédérale à traiter de l'inscription, de la protection et du rétablissement des espèces en péril qui relèvent de la compétence fédérale[47]. De façon générale, le projet de loi C-33 aurait donné le pouvoir d'interdire la destruction d'espèces en péril (disparues, en voie de disparition ou menacées) et de leur habitat et d'inscrire d'urgence une espèce sur la liste. L'inscription d'une espèce en tant qu'espèce en voie de disparition ou menacée aurait par ailleurs impliqué la préparation obligatoire d'un programme de rétablissement et de plans d'action pour lesquels un financement aurait été prévu ainsi que des paiements d'indemnité, si nécessaire. Ce projet de loi aurait aussi favorisé les mesures volontaires de protection et de conservation des habitats et aurait reconnu légalement le COSEPAC.

Même si le projet de loi C-33 ressemblait au précédent à plusieurs égards, il en différait à certains points de vue, notamment pour ce qui est de sa portée et de l'approche adoptée pour la conservation des espèces. Par exemple, le rôle des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans la protection des espèces y était plus clair. Aux yeux de certains, il en résultait un projet de loi dont la portée était plus restreinte parce qu'il se serait appliqué aux espèces « fédérales » (espèces aquatiques et oiseaux migrateurs), mais ne se serait appliqué aux autres espèces que si elles se trouvent sur des terres fédérales, à moins que le conseil des ministres n'en décide autrement. De plus, il ne se serait pas appliqué automatiquement aux espèces qui franchissent les frontières internationales. D'autre part, le projet de loi C-33 ne proposait pas de mesure de protection permettant à la population d'obliger le ministère à agir, mais aurait tout de même mis trois types de recours à la disposition du public. Par ailleurs, il aurait accordé un rôle plus important à l'intendance et favorisé le financement des activités de conservation réalisées par des personnes, des organisations des collectivités, des entreprises ou des gouvernements. Enfin, le projet de loi C-33 prévoyait une indemnisation pour tous ceux qui subissent des pertes par suite de l'application de mesures interdisant la destruction d'habitats essentiels.

Le projet de loi C-33 était semblable au projet de loi C-65, notamment pour ce qui est de la protection des habitats, du procédé d'inscription des espèces en péril, et du choix

(47) *Ibid.*

d'inscription des espèces dans les règlements, ces deux derniers éléments étant laissés à la discrétion du conseil des ministres[48].

B. Au palier provincial

Cinq provinces canadiennes se sont dotées d'une loi qui protège spécifiquement les espèces en péril. Deux d'entre elles l'ont fait voilà déjà plusieurs années, soit l'Ontario en 1973 et le Nouveau-Brunswick en 1974. Les trois autres provinces l'ont fait beaucoup plus récemment, à savoir le Québec en 1989, le Manitoba en 1990 et la Nouvelle-Écosse en 1998. Dans l'ensemble, ces lois provinciales ont été jugées utiles par ceux qui s'intéressent à la protection de la biodiversité, d'autant plus qu'elles s'appliquent à la fois aux terres privées et publiques. Toutefois, certains sont d'avis qu'aucune n'est assez ferme, surtout parce que la plupart des dispositions sont de nature discrétionnaire, particulièrement lorsqu'il s'agit d'établir une liste des espèces en péril et de protéger l'habitat[49]. La loi de la Nouvelle-Écosse, plus récente, s'avère par contre beaucoup moins discrétionnaire lorsqu'il s'agit d'établir la liste des espèces en péril et d'assurer la protection de leur habitat.

Plus anciennes, les lois du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario ne définissent pas le terme « espèces » et ne comprennent qu'une seule catégorie de risque, soit les espèces en danger de disparition. Selon ces lois, il n'est pas obligatoire de dresser la liste des espèces en péril, ni de déterminer leur habitat. Toutefois, elles protègent l'habitat des espèces que le gouvernement a reconnues comme étant en danger de disparition.

Par rapport à ces deux lois, les lois québécoise et manitobaine ont, selon la Endangered Species Coalition[50], une plus grande portée. Elles couvrent un plus grand éventail d'espèces et elles comprennent deux catégories de risque, soit les espèces en danger de disparition et les espèces menacées. Soulignons que, dans la loi québécoise, ces deux catégories correspondent respectivement aux espèces menacées et aux espèces vulnérables.

La loi manitobaine touche tous les groupes taxinomiques de plantes et d'animaux (espèces, sous-espèces, races, variétés et populations isolées), et elle inclut également les œufs et

(48) Une analyse complète du projet de loi C-33 est présentée dans *Ibid.*

(49) The Sierra Legal Defence Fund (1995).

(50) *Ibid.*

les larves. La définition de l'habitat y est large : portion de terre, d'eau ou d'air qui contient les ressources naturelles dont dépendent les espèces pour leur survie et leur propagation[51]. Bien que cette loi prévoie la création d'un comité scientifique chargé de conseiller le gouvernement en ce qui touche la désignation et la protection des espèces en péril, il n'est pas obligatoire de dresser la liste des espèces en péril, ni de déterminer l'habitat de chacune d'elles. Toutefois, la *Loi* dispose qu'il faut détenir un permis pour mener toute activité susceptible de perturber l'habitat des espèces en péril[52].

Comme la loi manitobaine, la loi québécoise vise tous les groupes taxinomiques de plantes et d'animaux, y compris les invertébrés autres que les mollusques et les crustacés. Elle comprend aussi les deux mêmes catégories de risque. L'élaboration d'une liste des espèces désignées n'est cependant pas obligatoire, mais la *Loi* permet la détermination de l'habitat de chacune des espèces en péril. En 1995 – soit six ans après l'adoption de la *Loi* – le gouvernement du Québec a mis en vigueur les deux premiers règlements visant à protéger neuf plantes et interdisant la récolte et le commerce de l'Ail des bois[53].

Sans s'être dotées de lois qui visent spécifiquement la protection des espèces en péril, plusieurs provinces canadiennes disposent néanmoins de mesures législatives plus générales sur la flore et la faune permettant, de manière directe ou indirecte, d'assurer une certaine protection aux espèces en péril. C'est le cas particulièrement de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard, dont les « *Wildlife Act* »[54] permettent même d'établir par règlement – donc de façon discrétionnaire – une liste de certaines catégories d'espèces en péril et de prendre les mesures nécessaires à leur préservation, y compris celle de leur habitat. Mentionnons aussi que la province de Terre-Neuve et les Territoires du Nord-Ouest ont manifesté l'intention de présenter des projets de loi relativement aux espèces en péril.

---

(51) J.P. Foley et L.S. Maltby, « A Summary of Endangered Species and Related Legislation », Environnement Canada, Service canadien de la faune, ébauche, 15 février 1995, p. 17-22.

(52) *Ibid.*, p. 17.

(53) G. Lamoureux, « Plantes menacées : un moment historique », *La Presse*, 10 avril 1995, p. B4.

(54) Le « *Wildlife Conservation Act* » dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard.

LES LOIS SUR LES ESPÈCES EN PÉRIL DANS D'AUTRES PAYS

Les États-Unis ont été le premier pays à adopter une loi sur les espèces en péril en 1973 (*Endangered Species Act*). Près de vingt ans plus tard, le gouvernement de l'Australie a aussi adopte des mesures législatives fédérales sur les espèces en péril. Contrairement aux lois provinciales abordées précédemment, ces deux lois sont plus complètes et beaucoup plus strictes. Elles prévoient l'élaboration d'une liste d'espèces en péril, la détermination de leur habitat et la mise en œuvre de plans de rétablissement pour chacune des espèces répertoriées. Elles interdisent également toute une gamme d'activités pouvant nuire aux espèces en péril. Enfin, tous les projets fédéraux susceptibles de perturber une espèce en péril ou son habitat doivent avoir l'approbation des autorités responsables de la loi sur les espèces en péril. En outre, la loi australienne[55] exige que soient dressées la liste des écosystèmes en danger et une liste indicative des activités considérées comme menaçantes envers les espèces et les écosystèmes en péril, et que soit constitué un comité scientifique qui peut conseiller le gouvernement sur sa mise en œuvre et sur les modifications à y apporter.

Précisons, par ailleurs, que l'Union européenne a adopté, dès 1992, la directive « Habitats » sur la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages. Cette directive vise à préserver la biodiversité européenne sur deux plans. En premier lieu, elle a obligé les États membres à protéger 293 espèces animales et 490 espèces végétales. En second lieu, elle a imposé aux gouvernements de protéger les habitats naturels des espèces les plus menacées en Europe. De fait, ils ont jusqu'en 2004 pour s'engager officiellement à protéger les sites retenus et pour mettre en place les mesures de protection nécessaires[56].

Compte tenu de l'importance de la loi américaine, laquelle demeure encore le modèle de référence dans ce domaine, nous en présentons une analyse plus substantielle. L'origine de la loi américaine sur les espèces en péril remonte au milieu des années 50, lorsque des biologistes se sont rencontrés à Washington pour discuter de l'extinction appréhendée de la Grue blanche, dont il ne restait alors que 24 individus. Le Congrès américain a pris quelques

---

(55) *1992 Commonwealth's Endangered Species Protection Act.*

(56) A. Debièvre, « Les enjeux de la directive "Habitats" », *L'Environnement*, n° 1545, mars 1996, Administration et nature, p. 12-15.

initiatives pour tenter d'endiguer le problème, mais sans succès. À la suite de cet échec, il a adopté, en 1973, le *Endangered Species Act*[57]. À cette époque, l'adoption d'une telle loi constituait une mesure très avant-gardiste.

A. Les divers aspects de la loi américaine « *Endangered Species Act* »

La première exigence de la loi américaine consiste à désigner les espèces menacées ou en danger de disparition. La majorité des espèces, des sous-espèces et des populations distinctes sont incluses dans ce processus, à l'exception des insectes; la loi protège aussi les œufs et les autres stades de développement. La liste des espèces désignées est établie sur la base des meilleures informations scientifiques disponibles et doit être révisée tous les cinq ans. En septembre 1999, le Fish and Wildlife Service des États-Unis avait inscrit 1 197 espèces de plantes et d'animaux sur la liste des espèces menacées ou en danger de disparition[58].

Deuxièmement, la loi américaine exige l'élaboration d'un plan de rétablissement pour chacune des espèces en péril qui apparaissent sur la liste. Le but du plan de rétablissement est de favoriser la conservation et la survie d'une espèce en péril, de sorte que cette espèce n'ait plus besoin de protection. Ce ne sont pas toutes les espèces qui bénéficient d'un tel plan, même aujourd'hui. Au début des années 80, un plan de rétablissement avait été établi pour seulement la moitié des 425 espèces figurant sur la liste à ce moment-là. Diverses mesures mises en œuvre à partir de 1988, dont un financement accru, ont permis à un plus grand nombre d'espèces de bénéficier d'un plan de rétablissement. En 1999, 886 espèces figurant sur la liste étaient visées par l'un ou l'autre de 525 plans de rétablissement.

La loi américaine requiert aussi la désignation de l'habitat critique d'une espèce en péril. Il s'agit d'aires spécifiques à l'intérieur de la distribution géographique de l'espèce qui sont essentielles à la conservation de celle-ci et qui commandent un aménagement ou une protection spéciale[59]. À l'heure actuelle, ce ne sont pas toutes les espèces en péril dont on a

---

(57) M. Kriz, « Caught in the Act », *National Journal*, 16 décembre 1995, p. 3092.

(58) Précisons que ce sont au total 1 775 espèces qui sont visées par la loi américaine puisque celle-ci englobe les responsabilités des États-Unis en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune en péril (CITES); Lynne Corn, *Endangered Species: Continuing Controversy*, CRS Issue Brief for Congress-IB10009, 17 juillet 2000 (version internet).

(59) Foley et Maltby (1995), p. 28.

désigné l'habitat critique. Soulignons que des modifications apportées à la *Loi* en 1978 ont fait en sorte qu'il n'est plus obligatoire de désigner l'habitat critique d'une espèce si les coûts associés à la protection de cet habitat dépassent les bénéfices pour l'espèce, à condition que cela n'entraîne pas l'extinction de celle-ci. Selon la National Wildlife Federation, ce changement a permis au Fish and Wildlife Service des États-Unis d'exclure 1,8 millions d'hectares de l'habitat critique de la Chouette tachetée dans les États du Nord-Ouest parce que la perte des emplois et la réduction des paiements fédéraux dépassaient les avantages associés à la protection de l'espèce(60).

Les interdictions faites par la loi américaine de perturber les espèces en péril s'appliquent tant sur les terres privées que sur les terres publiques. Ainsi, tout propriétaire privé doit obtenir un permis pour exploiter les terres où se trouvent des individus appartenant à des espèces en péril; le demandeur se voit accorder un tel permis s'il présente un plan de conservation adéquat qui réduit le plus possible l'impact des actions nuisibles. Enfin, la *Loi* prévoit un mécanisme d'examen de tous les projets fédéraux pouvant perturber l'habitat critique des espèces en péril. Sauf dans de très rares exceptions – le cas de la Chouette tachetée et celui du Poisson-escargot – cette disposition n'a pas empêché la réalisation de projets après l'examen préalable, mais a plutôt permis d'apporter les modifications et les mesures d'atténuation nécessaires à la sauvegarde des espèces en péril.

B. Les débats entourant la réévaluation de la loi américaine

Depuis plusieurs années, la loi américaine sur les espèces en péril est l'objet de vives discussions. Principalement, les lobbies industriels s'y opposent parce qu'ils la considèrent comme un obstacle au développement, tandis que les lobbies conservationnistes la défendent en soutenant qu'elle a empêché l'extinction de l'Aigle à tête blanche (l'emblème américain) et de l'Ours grizzly, ainsi que de quelques autres espèces moins connues. Une situation qui a sans doute exacerbé le conflit entre les opposants à la *Loi* et ses défenseurs est l'injonction obtenue par les écologistes américains au milieu des années 80 au sujet de l'habitat de la Chouette

(60) National Wildlife Federation, Endangered Species Program, *Economics and the ESA : Flexibility and Balance*, http://www.nwf.org/endangered/species/esaecon.html.

tachetée. Cette injonction a interdit pendant des années l'exploitation de forêts fédérales dans le Nord-Ouest américain.

Les opposants à la loi américaine sur les espèces en péril :

- lui reprochent beaucoup de choses, dont son manque d'efficacité, parce que seulement quelques espèces ont été retirées de la liste;
- estiment également qu'elle nuit au développement économique et que le processus d'établissement de la liste est basé sur des informations scientifiques incomplètes qui font que des espèces n'ayant pas besoin de protection se retrouvent sur la liste;
- croient exagéré de se préoccuper des sous-espèces et des espèces géographiquement isolées.

Les défenseurs de la *Loi* :

- estiment qu'elle s'est avérée un outil essentiel et efficace contre l'extinction des espèces puisque plus de 40 p. 100 des espèces figurant sur la liste ont stabilisé ou accru leur population[(61)];
- constatent que seuls 69 projets, sur les 145 000 mesures fédérales revues en vertu de la *Loi* entre 1979 et 1992, ont été annulés;
- signalent que rares sont les espèces qui ont été retirées de la liste parce que des études subséquentes ont montré qu'elles étaient plus abondantes que prévu;
- font valoir que les sous-espèces et les espèces isolées géographiquement ne représentent que 20 p. 100 du total des espèces de la liste, mais que leur rôle écologique est souvent important dans l'écosystème dont elles font partie[(62)];
- remarquent que, en ce qui a trait au manque d'information scientifique disponible pour prendre des décisions éclairées sur les espèces en péril, de nouveaux outils sont constamment découverts pour améliorer les connaissances sur les plans taxinomique et écologique.

Une autre critique adressée à la loi américaine est l'accent mis sur la protection des espèces plutôt que sur les habitats. Même si beaucoup de scientifiques s'accordent sur la

---

(61) Corn (2000).

(62) National Wildlife Federation, Endangered Species Program, *The Endangered Species Act: Myth* vs. *Reality*, http://www.nwf.org/endangered/species/a7esamyt.html.

nécessité de protéger à la fois les espèces et les habitats, plusieurs intervenants estiment que l'on a trop insisté sur les espèces prises individuellement et qu'il faut plutôt mettre l'accent sur les habitats ou les écosystèmes. Ainsi, en protégeant un écosystème plutôt qu'une espèce en particulier, on protège en même temps d'autres espèces, y compris celles qui n'ont pas encore été désignées. Par exemple, en établissant un système de réserves visant à protéger les vieilles forêts de la région du Pacifique nord-ouest, soit l'habitat de la Chouette tachetée, on protégerait du même coup 280 espèces de plantes et d'animaux vivant dans cet écosystème(63).

L'unanimité semble plus facile à faire au sujet de la nécessité d'apporter des changements à la *Loi* en ce qui concerne les terres privées. Plusieurs croient en effet que le gouvernement devrait accorder un plus grand soutien et un meilleur encouragement aux propriétaires de terres privées où se trouvent des espèces en péril. Ils suggèrent par exemple de les rendre admissibles aux programmes déjà accessibles aux fermiers, aux éleveurs de bétail et aux petits propriétaires pour protéger les terres humides, les forêts, les sols et la qualité de l'eau(64).

Plusieurs initiatives législatives ont été présentées durant le 106e Congrès, la plupart d'entre elles relativement à des questions soulevées ci-dessus. Plus précisément, les propositions faites à la Chambre des représentants ou au Sénat ont eu trait à la désignation de l'habitat critique et à la compensation des propriétaires terriens, au financement des mesures de conservation des espèces, aux ententes de conservation, à la réduction du caractère technique de la *Loi*, etc. Toutefois, la proposition législative du représentant Don Young (H.R. 3160), déposée en octobre 1999 et renvoyée au Comité des ressources, vise une réforme en profondeur de la *Loi*, davantage dans le sens de la réévaluation quinquennale exigée par la loi actuelle. Reste qu'on ne prévoit pas l'adoption d'une réforme majeure de la *Loi* d'ici la fin du présent Congrès(65).

---

(63) T. Eisner, J. Lubbchenco, E.O. Wilson, D.S. Wilcove et M.J. Bean, « Building a Scientifically Sound Policy for Protecting Endangered Species », *Science*, vol. 268, 1er septembre 1995, p. 1232.

(64) *Ibid.*

(65) Corn (2000).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Au fil des ans, le Canada s'est doté de divers instruments pour assurer la protection des milieux naturels et des espèces animales et végétales qui s'y trouvent. Ainsi, les mesures fédérales ont porté sur les parcs nationaux, les oiseaux migrateurs, les poissons et les espèces sauvages en général, particulièrement en ce qui a trait à leur commerce à l'échelle internationale et nationale. Toutefois, ces initiatives n'ont pas suffi à contrer la disparition et à réduire la précarité de nombreuses espèces. L'extinction et le recul de certaines espèces, combinés à d'autres pressions sur les écosystèmes naturels, ne sont pas sans affecter la biodiversité globale du Canada. Or, du maintien du plus haut niveau de biodiversité dépend notre capacité à assurer, sinon à améliorer, notre qualité de vie. Pour garantir une meilleure protection de la biodiversité, plusieurs jugent nécessaire d'intervenir de façon directe pour protéger les espèces dont l'état est précaire en adoptant une loi spécifique sur les espèces en péril.

C'est ce qu'ont fait plusieurs pays comme les États-Unis, l'Australie, le Japon ainsi que l'Union européenne. Certes, le *Endangered Species Act* adopté par les États-Unis dès 1973 demeure la loi la plus connue et constitue encore aujourd'hui un modèle du genre dans le domaine de la préservation des ressources naturelles. Les initiatives des autres pays s'en sont inspirées dans une certaine mesure; elles sont toutefois plus récentes, celles de l'Australie et de l'Union européenne datant seulement de 1992. Au Canada, cinq provinces, soit l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, ont aussi adopté des lois de ce genre.

À l'instar d'autres pays et de certaines provinces, le gouvernement du Canada envisage maintenant de se doter d'une loi spécifique pour protéger des espèces en péril. Diverses propositions législatives à cet égard ont été présentées au Parlement. La plus récente, le projet de loi C-33, a été déposée en avril 2000 et a été étudiée pendant plus d'un mois par le Comité permanent sur le développement durable, avant de mourir au *Feuilleton*, à la dissolution du Parlement, le 22 octobre 2000. Certains groupes critiquent la portée trop restreinte du projet de loi et insistent pour qu'il accorde davantage de protection à l'habitat des espèces en péril à l'échelle nationale. Certes, cette récente initiative fédérale définit plus clairement les rôles des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deux ordres de gouvernement, mais le succès de la protection des espèces sauvages ne pourra être obtenu que moyennant un partenariat solide entre tous les intervenants.

L'adoption éventuelle d'une loi fédérale sur les espèces en péril ajouterait un nouvel outil à l'éventail d'instruments qui visent, à divers degrés et niveaux, la protection de l'environnement, des milieux naturels et des espèces qui y vivent. Il reste cependant que la préservation de la biodiversité et des espèces elles-mêmes ne doit constituer qu'un élément d'une stratégie globale visant à promouvoir le développement durable du Canada.